Le Droit à l'eau

Emergence, définition, situation actuelle et position des acteurs

Julie AUBRIOT
Chargée de Recherche Opérationnelle, Département Technique, Service EAH, ACF-France

08/2007 **Version Finale**

RESUME

L'eau, question multidimensionnelle et complexe, est en proie à toutes les attentions depuis une trentaine d'années, et principalement depuis le lancement de la Décennie Internationale de l'Assainissement et de l'Eau Potable (DIEPA, 1980/1990). L'urgence humanitaire est aujourd'hui reconnue par tous, particulièrement dans les pays les plus vulnérables. En effet, selon les experts environ 460 millions de personnes (soit 8% des habitants de la planète) manquent d'eau[1] , et les deux tiers de l'humanité risquent de souffrir d'un manque d'eau modéré à grave avant 2025.

Face à ce défi global, on voit émerger depuis quelques années la notion de « droit à l'eau » qui défend clairement une approche anthropocentrique axée sur la satisfaction des besoins vitaux. C'est en 2002[2] que ce droit prend une véritable ampleur avec l'adoption par le Conseil des Droits Economiques, Sociaux et Culturels de l'Observation Générale n°15. Celle-ci reconnaît pour la première fois le droit à l'eau comme l'un des droits de l'homme fondamentaux. De fait, les 145 pays qui ont ratifié le PIDESC (1966)[3] sont désormais tenus de s'assurer que l'ensemble de la population a accès à un *« approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques[4] ».* Ce texte, qui définit un corpus d'obligations pour les Etats en rapport avec le droit à l'eau, a eu un rôle structurant majeur dans l'émergence du concept, qui a aujourd'hui une reconnaissance claire sur la scène internationale.

L'adoption des Objectifs du Millénaire (2000), engagement politique commun de 189 Nations, n'est pas étrangère à l'émergence de ce débat sur le droit à l'eau, replaçant ainsi l'eau au centre des préoccupations politiques mondiales –l'eau ayant été massivement dépolitisé dans les années 1990 avec l'apparition d'une doctrine favorisant sa gestion déléguée par le secteur privé.

Depuis, cette question est présente dans tous les forums internationaux : conférences au sommet, rassemblements militants, etc. Ainsi, un large spectre d'acteurs se mobilise en faveur de la reconnaissance du droit à l'eau comme droit fondamental et inaliénable ; des groupes divers font pression pour que le droit à l'eau soit intégré dans les législations et constitutions nationales ; d'autres militent en faveur de l'adoption du droit à l'eau dans une convention internationale de l'ONU. Pour renforcer cette mobilisation, le PNUD, dans son rapport 2006 sur le Développement Humain, s'est concentré sur la question de l'accès à l'eau, et a proposé quatre recommandations générales pour atteindre des ODM, dont la reconnaissance du droit à l'eau dans les législations nationales.

Les mouvements militants et activistes sont de plus en plus nombreux à investir la question de l'accès à l'eau et à l'assainissement sous la poussée des échecs, parfois très médiatisés, des Partenariats Public Privé (PPP) promus par les Institutions Financières Internationales depuis le début des années 1990. Néanmoins, entre dogmatisme et défense d'un droit dorénavant considéré comme fondamental, il n'y a souvent qu'un faible pas, qu'une ONG comme ACF-IN ne peut se permettre de franchir.

Des initiatives émanant de diverses sphères émanent pour revendiquer conjointement l'adoption d'une convention des Nations Unies sur l'eau, tout comme la désertification ou le changement climatique le furent à la sortie de la Conférence de Rio (1992). Dans l'attente de telles avancées, des démarches sont engagées auprès du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, qui se prononcera en septembre 2007 sur l'opportunité d'intégrer ou non le droit à l'eau dans la Convention des Droits de l'Homme (1948).

L'étude présentée ici, et qui a été réalisée auprès de l'ensemble des acteurs impliqués dans le secteur Eau Assainissement et Hygiène (Etats, bailleurs de fonds, société civile, ONG et organisations internationales), permet de comprendre que DFID est le bailleur le plus avancé en matière de reconnaissance du droit à l'eau et de promotion de sa mise en œuvre.

[1] In. Tazi Sadeq (H.), *L'incontournable question de l'eau*.
[2] Adoption de l'Observation Générale N°15 le 26 novembre 2002 par le CDESC. Celle-ci est une interprétation du PIDESC de 1966. Elle se réfère plus particulièrement aux articles 11 et 12 qui font référence de manière implicite au droit à l'eau, comme le précise le Comité.
[3] La mise en œuvre du PIDESC date de 1976.
[4] Définition donnée par l'Observation Générale n°15

Les Etats du Sud s'approprient de plus en plus sur la question, même si la question de l'accès à l'eau est plus perçue comme un défi technique et économique, qu'un défi qui se pose en terme de droit individuel ou collectif.

Quelques témoignages émanant de la société civile africaine montrent que la première nécessité reste la volonté politique de réaliser ce droit, et ce, qu'il soit reconnu dans la législation nationale ou non. L'ultime garantie du respect de ce droit viendra des Etats, même si un outil international (type convention des Nations Unies) pourrait être un avantage conséquent.

La France offre un paysage dynamique et complémentaire (entre action de terrain et plaidoyer), en effet, de nombreuses organisations sont porteuses d'initiatives sur cette thématique. Il est évident que ces démarches sont favorisées par la reconnaissance du droit à l'eau au niveau national en décembre 2006.

En outre, les ONG humanitaires, proches d'ACF-IN sur leurs modes d'action, sont très peu engagées sur cette thématique mais sont toutes mobilisées et familières avec le concept. La plupart vont engager des réflexions sur l'intégration de ce concept dans leurs politiques et stratégies.

Il y a donc une concentration d'initiatives diverses qui visent à faire reconnaître, appliquer et mettre en œuvre le droit à l'eau, particulièrement au niveau national. D'un besoin humain vital, d'un besoin essentiel de base, l'accès à l'eau est de plus en présenté comme un droit fondamental, ce qui sous-entend que les autorités publiques locales sont tenues de créer les conditions de réalisation de ce droit. Il y a donc une évolution significative des concepts et des obligations et devoirs, notamment des Etats. Si bien, que le professeur Amidou Garane[5] explique que : *« La réalisation du droit à l'eau comme un droit fondamental de la personne humaine s'est progressivement imposée tant au plan international qu'au niveau des Etats*[6] *».*

L'ensemble de ces éléments permet de dresser un panel très global du niveau de mobilisation sur le droit à l'eau et d'identifier des opportunités de développement pour ACF-IN qui seront présentées en conclusion.

Dès à présent, on peut affirmer qu'ACF-IN a eu une démarche novatrice, véritable valeur ajoutée à l'ensemble de ses compétences actuelles, qu'elles soient opérationnelles ou relatives au plaidoyer et à la communication, qui lui permettra de défendre une position forte et argumentée sur cette thématique.

Mode d'emploi du document

Ce document, riche en information, est destiné à l'ensemble du réseau ACF-IN, tant dans les missions que dans les sièges.

Il répond à un certain nombre de questionnements sur la thématique du droit à l'eau relayé par un grand nombre de membres actifs du réseau.

Il permettra sans nul doute à l'ensemble des services impliqués sur la question EAH -service technique, mais également les services plaidoyer et les services communication- de développer des initiatives sur ou en rapport direct avec le droit à l'eau.

[5] [5] Garane (A).La mise en œuvre du droit à l'eau en Afrique de l'Ouest, in Guillaume Grisel, *La mise en œuvre du droit à l'eau*, Actes du XXIX Congrès ordinaire de l'IDEF, Publications de l'Institut Suisse de Droit Comparé, n°53, Schulthess,

[6] Garane (A).La mise en œuvre du droit à l'eau en Afrique de l'Ouest, in Guillaume Grisel, *La mise en œuvre du droit à l'eau*, Actes du XXIX Congrès ordinaire de l'IDEF, Publications de l'Institut Suisse de Droit Comparé, n°53, Schulthess,

SOMMAIRE

LISTE DES TABLEAUX ... 6
LISTE DES FIGURES ... 6
LISTE DES ENCADRES ... 6
LISTE DES ACRONYMES ... 7
ACTEURS RENCONTRES POUR LA REALISATION DU RAPPORT ... 8

INTRODUCTION ET OBJECTIFS DU DOCUMENT ... **9**

L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT, UN PROBLEME GLOBAL. POURQUOI UN DROIT A L'EAU EST IL NECESSAIRE? ... **11**

EMERGENCE DU DROIT A L'EAU ... **15**
Préexistence implicite du droit à l'eau ... 15
Trente années de conférences internationales. Les avancées conceptuelles ... 17
Aujourd'hui, où en est-on ? La commission des droits de l'homme des Nations Unies sollicitée. ... 22

L'OBSERVATION N°15 : LE DROIT A L'EAU, DROIT DE L'HOMME ... **24**
Introduction ... 24
Lecture de l'Observation n°15 ... 24
Principale limite de l'Observation n°15 : un texte non contraignant ... 32
Rapport « réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement » (2005) ... 33
Synthèse : les points clefs relatifs au droit à l'eau ... 34

DROIT A L'EAU. DEBATS CONNEXES ... **36**
La privatisation de l'eau en question. ... 36
Une convention des Nations Unies, par qui? Pourquoi ? ... 41

EVALUATION DE LA COHERENCE ACTUELLE DES ACTEURS SUR LE DROIT A L'EAU ... **45**
Cohérence des Etats. Quelques exemples de constitutionnalisation du droit à l'eau ... 45
Le droit à l'eau. Qu'en pense la société civile africaine? ... 51
Les principaux bailleurs ... 55
Que font les ONG et les organisations internationales ? ... 57

CONCLUSION ... **65**

ANNEXES ... **70**
Annexe 1. Observation Générale N°15 ... 71
Annexe 2. Position de l'Union Européenne sur le droit à l'eau ... 84
Annexe 3. Position de DFID sur le droit à l'eau ... 85
Annexe 4. UNHCR, réfugiés et droit à l'eau ... 90
Annexe 5.Déclaration de la DIEPA (10 novembre 1981) ... 94
Annexe 6. Projet d'avis sur le droit à l'eau et à l'assainissement. CDNDH, Sous Commission B (juin 2005). 95
Annexe 7. Liste des contacts ... 96
Annexe 7. Sites Internet de référence ... 98

BIBLIOGRAPHIE ... **100**

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Résumé, la fin des malentendus sur le droit à l'eau. 13 points en débat..... 34
Tableau 2. Le droit à l'eau, droit constitutionnel. Quelques constitutions en revue. 47
Tableau 3. Evaluation de l'atteinte de l'ODM n°7 po ur les pays qui ont reconnus le droit à l'eau dans leurs constitutions. 49

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Répartition des populations non desservies en eau potable par continent. 11
Figure 2. Couverture mondiale en sources d'eau potable améliorées, 2002. 22
Figure 3. A quoi sert l'eau ? 25
Figure 4. Les usages de l'eau par secteur en 2000 26

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1. Articles 11 et 12 du PIDESC (1966) 16
Encadré 2. Les conventions régionales et le droit à l'eau 17
Encadré 3. Définition du droit à l'eau selon l'Observation Générale n°15 24
Encadré 4. Témoignage. Titikar, Walet Mohamed, Matrone de 40 ans. Mali, Djébock 27
Encadré 5. Témoignage. Akbar Anwari, fabricant de tapis, 25 ans. Afghanistan 28
Encadré 6. Témoignage. Zeyad Bzoor, professeur, 46 ans. Palestine, Tubas 28
Encadré 7. Témoignage. Angélique Dorange, Institutrice, 47 ans. Haiti, Saint-Louis du Nord 29
Encadré 8. Article 44 de l'Observation Générale n°1 5. Les violations du droit à l'eau. 31
Encadré 9. Entretien réalisé en Commune V de Bamako. L'eau dans le quartier déshérité, dix fois plus cher que dans les quartiers riches ! 37
Encadré 10. La Belgique reconnaît constitutionnellement le droit à l'eau 46
Encadré 11 Uruguay. Des réformes récentes sur fonds d'un « non à la privatisation » 48
Encadré 12. Qu'est ce que le « prepaid water meter » ? Un exemple sud africain. 55
Encadré 13. Extrait du communiqué de presse du gouvernement britannique sur la reconnaissance du droit à l'eau. 9 novembre 2006 56
Encadré 14. La Loi Oudin Santini, témoin de l'engagement français pour l'amélioration de l'accès à l'eau et l'assainissement au Sud. 58
Encadré 15. Green Cross France et la coalition Eau appellent la Haute-Commissaire aux droits de l'homme à activement promouvoir le Droit à l'eau 59
Encadré 16. Extrait du texte fondateur de la coalition eau 61

LISTE DES ACRONYMES

ACF	Action contre la Faim
ACF-IN	Action contre la Faim International Network
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ODM	Objectifs du Millénaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
ECHO	European Commission Humanitarian Help
EU	European Union
DFID	Department for International Development (UK)
USAID	United States Agency for International Development
AFD	Agence Française de Développement
MSF	Médecins sans Frontières
ICRC	International Committee of the Red Cross
IRC	International Rescue Committee
COHRE	Center on Housing Rights and Evictions
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
CDESC	Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels
PIDESC	Pacte International des Droits Economiques, Sociaux et Culturels
IFI	Institutions Financières Internationales
DIEPA	Décennie Internationale pour l'Eau Potable et l'Assainissement
FMI	Fonds Monétaire International
BM	Banque Mondiale
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
OIT	Organisation Internationale du travail
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
PPP	Partenariat Public Privé
FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme
APD	Aide Publique au Développement
PPP	Partenariat Public Privé
UNCCD	Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
AEP	Adduction d'Eau Potable
CME	Conseil Mondial de l'Eau
EuropeAid	Office de Coopération de l'Union Européenne

ACTEURS RENCONTRES POUR LA REALISATION DU RAPPORT

Merci à toutes les personnes citées ci-dessous pour le temps qu'elles ont bien voulu accorder aux entretiens réalisés lors de la préparation de ce document.

Acteurs approchés en entretien pour cette étude :

- **Académie de l'eau**, Henri SMETS.
- **Fondation France Libertés**, André Abreu.
- **AQUAFED**, Gérard Payen.
- **VEOLIA**, Nicolas Renard.
- **VEOLIA water force,** P. Van Develde.
- **Conseil Mondial de l'Eau**, Céline Dubreuil, Paul Van Hofwegen.
- **Association 4D**, Jean Louis Redaud.
- **PS-eau,** Pierre Marie Grondin.
- **Green Cross**, Bertrand Charrier.

Acteurs approchés :

- **World Development Movement** (UK), Vicky Cann
- **Blue Planet Project** (Canada), Anil Naidoo
- **Contrat Mondial de l'eau**, Ricardo Petrella.

Meetings et colloques externes suivis pour la réalisation du document :

- **« Rencontres Internationales du Droit à l'eau »** organisé par la Fondation France Libertés, Marseille, 27 et 28 novembre 2006.
- « **Présentation du rapport PNUD »** organisé par la Mairie de Paris et le PNUD, Paris, 10 novembre 2006.
- **« Les multinationales de l'eau et les marchés du sud : Pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ? »**, débat organisé par GRET/LATTS, Paris, 13 novembre 2006.
- **« Rencontre Bridge Initiatives »,** Dijon, 16 octobre 2006.
- **« Forum Social Mondial »,** Nairobi, 20 au 25 janvier 2007.
- **« Assemblée Mondiale des Elus et citoyens de l'Eau »** (AMECE), 18 au 20 mars 2007

Merci également aux équipes de terrain du réseau Action contre la Faim International pour les témoignages de bénéficiaires qu'ils ont recueillis et qui ont permis d'agrémenter cette étude, ainsi qu'au support des différents sièges de Action contre la Faim International, en particulier les services EAH (Eau Assainissement Hygiène) – Jean Lapegue, et Plaidoyer – Anne Garella du siège de Action contre la Faim France.

INTRODUCTION ET OBJECTIFS DU DOCUMENT

L'eau, incontestable source de vie, est également une des questions les plus stratégiques de notre temps. Selon l'OMS (2004), une personne sur quatre (soit 1,4 milliards d'individus) n'a pas accès à l'eau potable, une personne sur trois (soit 2,4 milliards) n'a pas accès à l'assainissement et 80% des maladies sont d'origine hydrique. La demande déjà insatisfaite ne fait qu'augmenter alors que l'offre diminue sous la pression démographique, la pression industrielle ou agricole, l'exode rural ou l'urbanisation. L'eau source de vie peut également être une source destructrice de vies humaines : elle est à l'origine de maladies et de décès et est également souvent instrumentalisée en cas de conflits armés.

Question multidimensionnelle, complexe et en interaction avec de nombreux autres aspects de la vie humaine, elle retient aujourd'hui l'attention de l'ensemble de la communauté internationale. Celle-ci se doit d'intervenir en faveur du développement en épousant une démarche plaçant l'homme au cœur des débats et visant à atteindre le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous. Cet objectif est clairement énoncé au travers des ODM[7], qui veulent qu'à l'horizon 2015, le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement soit réduit de moitié. Le PNUD, dans son rapport 2006 pointe les retards déjà accusés dans la réalisation de ceux ci. Il est donc nécessaire de mobiliser plus avant la communauté internationale. L'établissement et la mise en œuvre d'un droit à l'eau pour tous pourraient être une base de réalisation des ODM d'ici à 2015.

Depuis la *Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement* (1980/1990) proclamée lors de la conférence de Mar Del Plata, les problématiques et les réflexions autour de l'accès à l'eau pour tous ont mûries. Le droit à l'eau est reconnu comme un droit économique et social par le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1966), convention ratifiée par 151 Etats. En outre, il a été reconnu en 2002 par l'Assemblée Générale des Nations Unies comme étant un droit de l'homme fondamental au travers de l'Observation Générale N°15 sur le droit à l'eau. Aujourd'hui, l'Observation n°15 représente la plus importante référence internationale sur le droit à l'eau, mais malgré son caractère officiel, elle reste largement ignorée et très peu utilisée.

Une approche par les droits de l'homme tend à voir le jour : l'accès à l'eau n'est plus seulement un besoin fondamental mais d'avantage un droit de l'homme nécessaire à l'accomplissement de nombreux autres droits humains intimement liés. Ainsi, aujourd'hui, l'homme est replacé au cœur des débats sur l'eau, si bien qu'un ensemble de pays ont engagés des démarches auprès du conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2006) visant à faire reconnaître explicitement le droit à l'eau comme un droit de l'homme. Par ailleurs, au Nord comme au Sud, nombreuses instances internationales et organisations de la société civile se mobilisent en faveur de l'accès à l'eau pour tous : groupes de plaidoyer, agences de coopération, gouvernements, etc.

En regard de cette situation, il est nécessaire et fondamental que les ONG, comme ACF-IN, réalisent un travail sur cette thématique, et ce afin que la voix des plus démunis soit entendue et que ceux-ci ne soient pas encore une fois exclus des grandes décisions et des débats internationaux.

ACF-IN, de par son intervention dans le secteur de l'Eau, Assainissement et Hygiène (EAH) tant au niveau curatif que préventif (et en particulier dans le cadre de l'accompagnement des activités de Nutrition et santé) dans plus de 40 pays parmi les plus démunis, se doit d'être positionnée, voir d'agir, autour de ce thème. En outre, ACF-IN s'est engagé publiquement à œuvrer à la réalisation des ODM, particulièrement sur à l'objectif 7, cible 10, lors du Forum Mondial de l'Eau à Mexico (2006). Ainsi, le droit à l'eau, débat connexe à la mise en œuvre des ODM, et considéré comme un moyen d'atteindre ces objectifs, est un thème central à approfondir.

Ainsi, ce document répond à deux objectifs principaux :

- Clarifier la notion de droit à l'eau de part l'analyse des documents officiels en vigueur en 2007 (notamment l'Observation Générale n°15 des Nations Unies) et l'étude des débats internationaux sur le sujet.
- Etudier les mobilisations internationales, les avancées et perspectives sur le sujet.

Ce document vient en appui au papier de positionnement d'ACF-IN sur le droit à l'eau qui a été réalisé à partir de l'étude précise de l'Observation Générale n°15 des Nations Unies.

[7] Objectifs du Millénaire

Ces deux documents ont été réalisés en cohérence avec les différents outils relatifs à la démarche d'ACF-IN en matière d'eau et assainissement (water policy, technical policy, etc.) ; et aux instruments plus généraux comme sa chartre d'action. Compte tenu de la transversalité de la question de l'eau, il serait en effet improbable que ce travail soit déconnecté des autres domaines d'action d'ACF-IN.

Ce document a été également réalisé dans un souci permanent de consultation des différents acteurs du secteur et de suivi des initiatives internationales en faveur du droit à l'eau. Une attention particulière a été donnée à la politique des principaux bailleurs en matière d'eau et d'assainissement (ECHO, EU, DFID) du positionnement des acteurs humanitaires travaillant dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (OXFAM, MSF, IRC, CARE), de celui des organisations internationales (UNICEF, ICRC, IFRC), des réseaux de Plaidoyer (Council of Canadians, Green Cross International, COHRE, Contrat Mondial pour l'Eau, etc.), enfin, de la société civile et des bénéficiaires de programme EAH, sans qui ce document n'aurait été complet.

Ce document est destiné à usage interne. Il sera diffusé auprès des acteurs techniques, opérationnels, communicants et plaidoyer du réseau international ACF-IN, tant dans les sièges que sur les missions de terrain.

Il est à noter que le droit à l'eau dont il est question dans l'ensemble du document est le condensé de l'expression *« droit d'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous ».* Il n'est donc pas question du droit « de l'eau.»

L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT, UN PROBLEME GLOBAL. POURQUOI UN DROIT A L'EAU EST IL NECESSAIRE?

« L'absence d'eau ou sa mauvaise qualité tue dix fois plus que toutes les guerres réunies » - Conseil Mondial de l'eau -2005.

L'eau est une ressource limitée essentielle à la vie. Malgré cette évidence, les chiffres sur l'accès à l'eau et à l'assainissement sont alarmants: 17% de la population mondiale n'a pas accès à l'eau potable et 42% n'a pas accès à l'assainissement de base[8]. Les populations rurales et les zones péri urbaines, plus généralement les populations les plus pauvres[9] sont les plus touchés par le phénomène: sources d'eau non protégées d'éventuels polluants, prix de l'eau très élevé[10], etc. Plus des 2/3 des individus n'ayant pas accès à l'eau potable sont situés en Asie quand 58% de la population n'a pas accès à l'eau en Afrique[11]. En outre, les femmes et les enfants sont les plus concernés par les corvées d'eau.

Figure 1. Répartition des populations non desservies en eau potable par continent.

Source, Programme de suivi OMS/UNICEF, 2002. Extrait du 1er Rapport, «L'eau pour les hommes, l'eau pour la vie» (UNESCO-WWAP, 2003).

La crise globale de l'eau est de plus en plus prégnante du fait de la croissance constante de la demande en eau sous la poussée de la croissance démographique, de l'industrialisation, de l'exode rural et de l'urbanisation (cette dernière ayant contribué à créer des conditions sanitaires extrêmement mauvaises). Sous la pression de ces mêmes facteurs, les ressources mondiales renouvelables d'eau par personne ont chutés de 58%[12].

Cette crise est un frein important au progrès humain[13] du fait de l'implication de l'eau dans la réalisation de nombreux autres besoins et droits fondamentaux : santé, éducation, dignité, développement socio-économique, etc. Selon le rapport 2006 du PNUD, la crise de l'eau renforce les inégalités Nord-Sud mais également les inégalités entre riches et pauvres au sein même des nations. Elle laisse ainsi des franges importantes de la population en proie à la pauvreté, à la vulnérabilité et à l'insécurité particulièrement dans les pays en développement.

---

[8] Source OMS 2004

[9] Selon le rapport 2006 du PNUD, près de deux personnes sur trois privées d'accès à l'eau salubre survivent avec moins de 2 USD par jour et une sur trois vit avec moins d'1 USD par jour.

[10] A titre d'exemple, le rapport 2006 du PNUD cite que: « les personnes vivant dans les bidonvilles de Djakarta en Indonésie, de Manille aux Philippines et de Nairobi au Kenya paient l'eau à l'unité 5 à 10 fois plus cher que les personnes vivant dans les zones les plus nanties de leur propre ville. » En milieu urbain, les ménages pauvres non raccordés paient en moyenne 5 à 25 fois plus cher que les ménages moyens raccordés pour la même quantité d'eau, ce qui représente en moyenne 40 à 50% de leur budget mensuel.

[11] L'Afrique est la zone où la couverture est la plus faible au monde.

[12] Sandra L. Postel and Aaron T. Wolf, *Dehydrating Conflict*, Foreign Policy Magazine, Sept/Oct. 2000 http://www.foreignpolicy.com

[13] Rapport PNUD 2006

La question de l'accès à l'eau et à l'assainissement est également très liée aux questions de santé publique. En effet, selon l'OMS (2004), Chaque année, 1,8 million de personnes, dont 90% d'enfants de moins de cinq ans, vivant pour la plupart dans les PED, meurent de maladies diarrhéiques (y compris du choléra) ; 88% des maladies diarrhéiques sont imputables à la mauvaise qualité de l'eau, à un assainissement insuffisant et à une hygiène défectueuse. Chaque année, 1,3 millions de personnes, dont 90% d'enfants de moins de cinq ans, meurent du paludisme. Selon l'OMS (2005), la diarrhée est la deuxième maladie la plus meurtrière chez les enfants de moins de cinq ans. Ainsi, Kofi Annan, ancien Secrétaire Général des Nations Unies, déclarait (2001) : *« Nous ne battrons ni pas HIV*14*, ni la tuberculose, ni la malaria ou aucune autre maladie infectieuse qui frappent les pays en développement avant que l'on ait gagné la bataille de l'eau potable, de l'assainissement et de l'hygiène de base. »*

Enfin, le secteur de l'eau est particulièrement sensible aux risques de corruption. Selon des estimations réalisées à l'occasion de la semaine mondiale de l'eau (Suède, 2007), la corruption réduirait de 20 à 40% l'efficience dans le secteur de l'eau et favoriserait largement la pollution et la surexploitation de l'eau dans les nappes et en surface. Si peu de choses sont faites pour le moment dans la lutte contre ce fléau mondial, les premières raisons de son élargissement semblent être dues au manque de bonne gouvernance et l'absence de contrôle dans l'utilisation des ressources en eau. En outre, le deuxième rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau[15] (2006) fait état d'une crise de gouvernance et révèle que, bien que l'on ne dispose pas de chiffres précis, la corruption coûte chaque année des millions de dollars au secteur de l'eau et qu'elle nuit fortement à l'approvisionnement en eau, en particulier à destination des plus pauvres. Ainsi le rapport cite les résultats d'une enquête menée en Inde selon laquelle 41 % des personnes interrogées avaient payé plus d'un pot de vin au cours des six mois précédents afin de falsifier leurs relevés de consommation en eau ; 30 % d'entre elles avaient payé pour accélérer la réalisation de travaux de réparation et 12 % d'entre elles avaient payé pour accélérer la réalisation de travaux de raccordement et l'installation de systèmes d'assainissement. Enfin, Michel Camdessus, coordinateur du rapport du même nom publié lors du WSF de La Haye en 2003, écrivait dans celui-ci que le secteur de l'eau *« est probablement l'un des domaines où la corruption frappe le plus*[16] *»*.

L'urgence humanitaire est aujourd'hui reconnue par tous, et le coût en est même chiffré : plus de 10 milliards de dollars annuels sur 10 ans seraient nécessaires pour assurer un accès à l'eau potable acceptable en 2015.

En 2002, le Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels lançait une initiative sans précédent en adoptant l'Observation Générale n°15 [17] qui affirme que ***« l'eau est indispensable à la vie et à la santé. Le droit de l'être humain à l'eau est donc fondamental pour qu'il puisse vivre une vie saine et digne. C'est la condition préalable à la réalisation de tous ses autres droits***[18]***».*** L'accès à l'eau n'est plus considéré comme un simple besoin, pas plus qu'un aspect isolé de la vie humaine, mais comme un droit fondamental et un pré requis à la réalisation d'autres droits humains fondamentaux explicitement reconnus au niveau international[19].

Préalablement à l'adoption de l'Observation n°15, l 'accès à l'eau et à l'assainissement, objectif mais aussi moyen, était déjà reconnu implicitement comme un droit au travers de la reconnaissance officielle de ses corrélats que l'on peut ainsi définir :

- **Le droit à la vie**, est reconnu explicitement dans la Déclaration des Droits de l'Homme (1948). Sans eau, pas de vie !

[14] De plus en plus d'études s'intéressent à la relation entre qualité de l'eau et sida.
[15] Ce rapport est publié tous les trois ans. Il présente l'évaluation des ressources en eau douce de la planète la plus complète à ce jour. Sa dernière et deuxième édition intitulée « L'eau, une responsabilité partagée » a été présentée à Mexico, en amont du 4e Forum mondial de l'eau (Mexico, 16 au 22 mars). Le rapport met l'accent sur l'importance des modalités de gouvernance dans la gestion des ressources mondiales en eau et dans la lutte contre la pauvreté.
[16] Roger Lenglet, Jean-Luc Touly, *L'eau des multinationales Les vérités inavouables*, Fayard (p 159)
[17] L'Observation n°15 sur le droit à l'eau potable a été adoptée en novembre 2002 par le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels (CDESC) en vertu de la mise en œuvre du Pacte Internationale des Droits Economiques, Sociaux et Culturels adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1966.
[18] Déclaration du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels lors de l'adoption de l'Observation n°15Générale n°15 sur le pacte international des dr oits économiques, sociaux et culturels de 1966.
[19] C'est-à-dire de droits faisant l'objet de pactes ou de traités internationaux ratifiés par des Etats et qui ont donc valeur de droit.

- **Le droit à l'alimentation[20].** La production agricole représente 70 à 80% de la totalité de l'eau utilisée par l'homme et on estime qu'un tiers de la production alimentaire mondiale repose sur l'irrigation. La sécurité alimentaire et la prévention des famines passe donc par un accès durable à l'eau. En outre, *« L'eau est un élément essentiel pour la production de cultures vivrières. On estime que 40 % de l'alimentation mondiale est produite par des systèmes d'agriculture irriguée. A l'avenir, la croissance de la population et l'évolution des modes d'alimentation nécessiteront une augmentation de la production agricole qui ne pourra provenir que d'une meilleure utilisation de l'eau en agriculture[21] ».*

- **Le droit à la santé[22].** Les hommes ont besoin d'eau salubre pour rester en bonne santé. Selon l'OMS, l'eau est la cause directe ou indirecte du développement de maladies mortelles telles que la diarrhée et le paludisme. Selon les mêmes sources[23], l'amélioration de la qualité de l'eau ferait reculer de 6% à 25% la morbidité attribuable aux maladies diarrhéiques, cas graves inclus ; l'amélioration de l'assainissement ferait reculer de 32% la morbidité attribuable aux maladies diarrhéiques ; et des interventions dans le domaine de l'hygiène, y compris l'éducation à l'hygiène et le simple fait de se laver les mains pourrait réduire de 45% le nombre des cas de maladies diarrhéiques. L'accès à l'eau et à l'assainissement a donc une implication majeure dans la santé des populations.

- **Le droit à l'autodétermination**[24]**.** Ce droit qui comprend également le droit des peuples d'exploiter et de gérer leurs propres ressources ne peut être dissocié du droit à l'eau.

- **Le droit à un niveau de vie suffisant**[25]**,** passe nécessairement par un accès durable à l'eau pour le développement socio-économique et la production agricole. L'eau est la base de la production qui garantit les moyens de subsistance.

- **Le droit à la dignité humaine,** les hommes ont besoin d'eau salubre et d'accès à l'assainissement pour conserver leur dignité.

- **Le droit à l'éducation[26].** Dans les pays en développement, les femmes et les enfants sont les plus concernés par les corvées d'eau. Autant de temps que les mères ne passent pas à éduquer leurs enfants et tout autant que les enfants ne passent pas à l'école. Le rapport PNUD 2006 démontre que 443 millions de jours de scolarité sont perdus en moyenne chaque année. L'accès à l'eau favorise donc la scolarisation des enfants et particulièrement celle des filles[27].

- **Le droit au logement** implique que chaque personne doit pouvoir avoir un accès permanent à des ressources naturelles et à l'eau potable.

- **Le droit de participer à la vie culturelle[28],** l'eau fait en effet partie de la vie religieuse et culturelle de nombreuses communautés. La destruction, l'expropriation ou la pollution de sites culturels liés à l'eau constituent un obstacle majeur à la mise en œuvre d'un plan de protection de l'identité culturelle de nombreux groupes ethniques.

---

[20] Le droit à l'alimentation est reconnu comme un droit humain dans l'article 11.2 du PIDESC 1966. Il est également reconnu comme un droit de l'homme par la cour internationale des droits de l'homme et a fait l'objet de rapports de J. Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de la sous commission pour la protection et la promotion des droits de l'homme.

[21] Guené (C.), *op. cit.*, p. 7.

[22] L'article 12 du PIDESC fait référence au droit à la santé et a fait l'objet de l'Observation n°15Géné rale n°14 en 2000 dans laquelle le droit à la santé est déclaré lié au droit de l'eau.

[23] Source OMS 2004

[24] L'article 2 du PIDESC stipule que « les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles ».

[25] L'article 25 de la Déclaration des droits de l'homme (1948) affirme que : « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux [..] ». Le droit à un niveau de vie suffisant apparaît également dans l'article 11 du PIDESC.

[26] L'article 13 du PIDESC stipule que « toute personne à droit à l'éducation ».Droit qui a également fait l'objet de l':Observation n°15Générale n°13 (1999).

[27] Le Rapport 2006 *« Progrès pour les enfants n°5 : un bilan de l'eau et de l'assainissement »* de l'UNICEF est consacré au problème de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Il examine les résultats en matière d'eau et assainissement depuis les années 1990 et stipule qu'il faudra redoubler d'efforts pour prévenir le décès de plus d'un million et demi d'enfants chaque année, principalement dans les pays les plus pauvres. Le rapport insiste également sur le fait que le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement réduit les performances scolaires et la présence des enfants à l'école, notamment des filles, par manque d'infrastructures sanitaires de base adaptées dans les écoles ou parce qu'elles doivent aller chercher l'eau pour leurs familles.

[28] L'article 15 du PIDESC stipule que « chacun a droit de participer à la vie culturelle ».

Il est ainsi indéniable que l'eau s'intègre dans tous les aspects du développement humain et économique. A ce propos, le rapport 2006 du PNUD stipule que *« L'eau salubre et l'assainissement figurent parmi les moteurs les plus puissants du développement humain. Ils génèrent des opportunités, renforcent la dignité et soutiennent la création d'un cercle vertueux au sein duquel la santé s'améliore pour à son tour engendrer des richesses. »* L'accès à l'eau est donc une lutte en soi mais elle fait également partie d'un plus large spectre relevant de la lutte contre la faim (sécurité alimentaire), la santé, la pauvreté et le développement socio-économique des communautés.

Dorénavant, le consensus existe au sein de la communauté internationale : l'eau n'est pas seulement un besoin, c'est également et surtout un **droit humain fondamental**. Ainsi, le vice -président de la Banque Mondiale, M. Peter Woicke signifiait dans un numéro l'Herald Tribune[29] que *« l'accès à l'eau est, et devrait être considérée, comme un droit de l'homme »*. Un représentant du secteur privé, le PDG de Suez, M. G. Mestrallet[30] déclarait en 2001 que *« le droit universel de l'accès à l'eau doit être reconnu »*. Le Conseil mondial de l'eau considère que *« l'eau est un droit fondamental de l'homme ».* Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, déclarait en 2001 que : *« l'accès à l'eau est un droit fondamental, nécessaire à la dignité humaine ».* Pour l'OMS, *« l'accès à l'eau saine et suffisante est un droit de l'homme »*. Les organisations de la société civile sont aussi nombreuses à relayer cette position.

Malgré ce consensus, le droit à l'eau reste partie intégrante d'autres droits sans bénéficier d'une reconnaissance explicite sur la scène internationale. Seule **l'Observation n°15** officialise l'existence de ce droit, même si elle n'est pas contraignante. Compte tenu d'une part des objectifs ambitieux affichés par les ODM, preuve inébranlable d'un engagement politique mondial, et d'autre part des retards déjà accusés dans leur réalisation, il est nécessaire que la communauté internationale se mobilise d'avantage en faveur de la reconnaissance officielle d'un droit à l'eau, certes transversal, mais existant. Le droit à l'eau ne résoudra certainement pas la crise mondiale de l'eau mais il placera l'homme au centre des débats et apportera de nouveaux droits et obligations aux gouvernements, aux populations et à l'ensemble des acteurs impliqués dans la réalisation des ODM. Cette approche anthropocentrique de l'eau semble fondamentale à développer, particulièrement en faveur des populations les plus défavorisées.

[29] Numéro de Herald Tribune du 17 mars 2003
[30] In le Monde, *« La vraie bataille de l'eau »,* 26 octobre 2001.

EMERGENCE DU DROIT A L'EAU

La *Décennie Internationale de l'eau potable et de l'assainissement* (DIEPA ; 1980/1990), proclamée lors de la conférence des Nations Unies de Mar Del Plata en Argentine[31] (1977), marque le début de trente années de mobilisation internationale sur la question de l'eau.

Depuis, les problématiques et réflexions ont mûri et donné naissance à des engagements politiques internationaux allant aujourd'hui jusqu'aux prémices d'une reconnaissance officielle du droit à l'eau comme droit de l'homme.

Préexistence implicite du droit à l'eau

La première question que l'on peut se poser est nécessairement : le droit à l'eau existe-t-il ? Est-il reconnu sur la scène internationale ? Deux réponses se proposent.

Existence implicite

Oui, le droit à l'eau existe puisqu'il est **implicitement** reconnu en tant que droit de l'homme dans deux conventions internationales en vigueur :

- ***La Déclaration des droits de l'homme (1948),*** qui dans son article 25 : *:« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires [..]».*

Le droit à l'eau est présent implicitement : l'eau n'est pas mentionnée mais il est sous jacent que c'est un élément nécessaire pour l'alimentation et pour atteindre un niveau de vie suffisant. P. Gleick[32], dans une analyse de l'article 25 de la Déclaration des Droits de l'Homme estime que le terme *« including »* renvoit à une notion de non exclusivité. Ainsi, les éléments nécessaires à assurer *« an adequat standard of living »* cités dans cet article n'excluent pas d'autres éléments tout aussi essentiels, comme l'eau.

Ainsi, selon cette analyse, si le droit à l'eau n'est pas expressément cité, il n'est pas pour autant totalement exclut du corpus plus général des droits de l'homme.

- ***Le Pacte International des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, 1966.)*** Le PIDESC traite implicitement du droit à l'eau dans ses articles 11 (droit à un niveau de vie suffisant) et 12 (droit à la santé). L'encadré 1 présente ces deux articles dans le détail.

Il est à noter que ces deux articles ont également fait l'objet d'Observation Générale n°15 : l'article 11 a été l'objet de l'Observation Générale n°7 sur le droit au logement (1997)[33] ; l'article 12 a fait quand à lui l'objet de l'Observation Générale n°14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (2000)[34].

---

[31] La conférence de Mar Del Plata est la première manifestation internationale où des experts lancent un cri d'alarme sur la crise mondiale de l'eau. Les 150 Nations représentées vont alors proclamer la décennie 1980/1990, Décennie Internationale pour l'eau potable et l'assainissement. Celle ci fixait un objectif ambitieux: fournir une eau potable accessible pour tous en quantité et qualité suffisantes ainsi que des structures de base à l'ensemble de la population mondiale au terme de la décennie. Comme en atteste la situation actuelle, les résultats furent très décevant : les besoins financiers furent sous-estimés, la crise économique et la pression démographique compliquèrent la situation. La DIEPA n'a réussi qu'à limiter l'accroissement des besoins dû à l'accroissement démographique. Elle a obtenu des améliorations en milieu rural, mais n'a pas fait face à l'urbanisation galopante de cette période. Le principal avantage obtenu par cette Décennie est d'avoir fait prendre conscience de la complexité des projets concernant l'eau.

[32] Voir P. Gleick, *The human right to water*, Pacific institute for studies in development, environment and security, 1999.

[33] Voir l'Observation n°15Générale n°7 à l'adresse suivante : http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+Observation+generale+7.Fr?OpenDocument

[34] *Déclaration E/C.12/2000/4.* Voir l'Observation n°15Générale n°14 à l'adresse suivante : http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.Fr?OpenDocument

Encadré 1. Articles 11 et 12 du PIDESC (1966)

Article 11
1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. [..]

Article 12

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.
2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer:
a) La diminution de la mortinatalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant;
b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle;
c) La prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies; [..]

Pourtant, il est manifeste que ces reconnaissances implicites ne font pas du droit à l'eau un droit universel reconnu par les Etats et que ce droit n'est donc pas applicable en l'état.

De plus, ces deux instruments internationaux ne sont pas contraignants. Leur mise en œuvre est simplement contrôlée par les « organes de surveillance » (que sont le Conseil des Droits de l'Homme et le Comité des Droits Economiques et sociaux) qui sont chargés d'analyser des rapports nationaux détaillant les avancées des pays dans la mise en œuvre des droits concernés, mais n'ont pas de pouvoir contraignant.

Existence explicite

Oui, le droit à l'eau existe puisque **explicitement** reconnu dans trois conventions internationales en vigueur :

- ***La Déclaration de Genève (1949) et ses deux protocoles* additionnels[35] (1977).**

Ces textes traitent explicitement du droit à l'eau en se concentrant sur l'eau de boisson[36].

- ***La Convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes (1979)***. Article 14[37].

- ***La Convention relative aux droits de l'enfant (1989).*** Article 24[38].

Le droit à l'eau est donc clairement énoncé dans des instruments juridiques internationaux en vigueur et qui sont ratifiés par un grand nombre d'Etats. Pourtant, la référence à un droit d'accès à l'eau dans ces deux textes n'en fait pas, pour les États, un droit universel. En effet, généralement, les États

[35] Protocole additionnel 1 sur les conflits internationaux et protocole additionnel 2 sur les conflits non internationaux.
[36] Voir les articles : Genève III : articles 20, 26, 29 et 46[0]/ Genève IV : articles 85, 89 et 127/ Protocole additionnel I : articles 54 et 55/ Protocole additionnel II : articles 5 et 14
[37] L'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes stipule que :« Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, leur participation au développement rural et à ses avantages et, en particulier, ils leur assurent le droit : de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en eau et en électricité, les transports et les communications. »
[38] L'article 24 de la convention relative aux droits de l'enfant stipule que : « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services...(2) Les États parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent des mesures appropriées pour : (c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel [...]. »

considèrent que l'on ne peut partir d'un corpus particulier (ici, les femmes ou les enfants) pour en déduire qu'il est parti du corpus universel. Il en est de même pour la reconnaissance du droit à l'eau en temps de guerre (droit humanitaire) qui n'en fait pas un droit en temps de paix.

Conclusion

Si le droit à l'eau n'est pas inscrit explicitement au titre des droits humains dans les instruments généraux de droit positif, il n'en demeure pas moins que certains le considèrent comme implicite et le déduisent notamment du droit à la vie, à la santé et à un niveau de vie suffisant (reconnaissance implicite). Il est pourtant évident que cette perception relève plus de la doctrine que du droit compris au sens purement juridique du terme. Pour dépasser la doctrine, l'objectif est aujourd'hui de trouver des instruments juridiques pour mettre en œuvre et faire appliquer ce droit, et ce, même si. la nature d'un droit humain, veut qu'il est inhérent et universel et que, par essence, son existence ne dépend pas des États.

En outre, quelques conventions régionales reconnaissent le droit à l'eau (voir encadré 2).

Encadré 2. Les conventions régionales et le droit à l'eau

Des conventions régionales reconnaissent également le droit à l'eau :

- ***La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*** (Addis Abeba, 1990). Article 14[1].
- ***La Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (***Maputo, juillet 2003), signée par 33 États, stipule dans son article 7.2 que « les parties s'efforcent de garantir aux populations un approvisionnement suffisant et continu en eau appropriée ».
- ***Le Protocole de Londres sur l'eau et la santé*** relatif [1]à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (1992). Article 4, 5 et 6.
- ***La Charte des Eaux du Fleuve Sénégal (OMVS, 2002). Article 4[1].***

Trente années de conférences internationales. Les avancées conceptuelles

A partir de la **Décennie de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA, 1980/1990)[39],** lors de laquelle il fut affirmé que : *« Tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels »* (voir annexe 5), l'ensemble de la communauté internationale s'est fortement mobilisé autour de la question de la gestion de l'eau et du droit à l'eau[40].

A compter de 1992, année de la conférence de Dublin et du premier sommet de la Terre de Rio de Janeiro, une décennie focalisée sur les modes de gestion de la ressource se profile. Il est reconnu durant cette période que l'eau a une valeur économique et sociale et que la communauté internationale doit trouver les moyens de gérer efficacement la ressource, notamment par le biais de la privatisation des services (promulgation des Partenariat Public Privé (PPP) comme mode de gestion). Les débats sont alors dominés par la recherche du bon acteur : privé ou public ?

[39] La DIEPA lancée et coordonnée par les Nations Unies n'a pas été un franc succès comme l'a reconnu la consultation de New Delhi, en septembre 1990, organisée par le DIEPA et le PNUD car les résultats ont été insuffisants en termes opérationnels (nombre de personnes raccordées, continuité du service, qualité de l'eau…), en termes institutionnels (peu de créations d'instance de régulation, absence de politique de l'eau nationale, lourdeurs bureaucratiques) et en termes financiers (durabilité des projets, amortissement des équipements, viabilité économique). En outre, selon S. Jaglin (revue tiers monde 2001), *« Force est de constater que les réalisations ont été insuffisantes, y compris dans les villes, où les progrès réels de la desserte n'ont pas réussi à compenser le croît démographique [39] : en 1990, 244 millions de citadins étaient encore dépourvus d'un " accès à l'eau potable "[39], soient environ 30 millions de plus qu'en 1980.»*

[40] La DIEPA est en outre l'entrée dans un débat qui dure encore aujourd'hui : l'eau est elle un bien public ou un bien économique ?

Les années 2000 marquent un autre tournant stratégique avec la promulgation des ODM par les Nations Unies qui replace l'homme et son développement au cœur des débat. L'autre élément marquant de cette décennie est l'adoption de l'Observation Générale n°15 (2002 entérinée lors du Forum de Mexico.

Les conférences internationales en bref

Un certain nombre de conférences internationales marquent des avancées significatives dans l'évolution des problématiques sur l'eau et dans la promotion des modes de gestion de la ressource durant ces tente dernières années.

- **La conférence de Dublin sur l'eau dans un objectif de développement durable[41] (1992),** conférence préparatoire pour le premier sommet de la Terre de Rio, affirme quatre principes :
    - l'eau est une ressource fragile et indispensable à la vie ;
    - la gestion et la mise en valeur de la ressource doit être basée sur la participation de tous les acteurs et usagers ;
    - les femmes jouent un rôle majeur dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau ;
    - l'eau est un bien économique qui a une valeur marchande pour l'ensemble de ses usages compétitifs (agriculture, industrie). Cette dernière notion semble avoir été introduite en réponse à l'utilisation non durable de la ressource et à son gaspillage. Elle a également donné lieu au développement de politiques orientées vers le marché et la privatisation de l'eau. Celle-ci ne dénie pas pour autant le fait que l'eau est un bien social : *« Tout le monde doit pouvoir avoir accès à l'eau a un prix abordable ».*

- **La première Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 (CNUED 1)[42]**, deuxième grand rendez-vous de la communauté internationale après la conférence Stockholm[43], est marquée par le lancement de l'agenda 21[44], document opérationnel dont le chapitre 18 est consacré à la question de l'eau douce. Celui ci incite à la promotion d'une gestion globale de l'eau douce et à l'intégration des plans et des programmes sectoriels relatifs à l'eau dans le cadre des politiques économiques et sociales nationales. Pour la première fois, le développement et l'environnement sont associés au cœur des débats mais l'eau ne figure pas encore parmi les priorités de l'agenda international.

- Le **Conseil Mondial de l'eau (CME)** est créé en **1996**[45], à l'initiative d'organisations internationales et de spécialistes du secteur de l'eau,[46] avec pour objectif de résoudre les problèmes mondiaux liés à l'eau. Piloté par la Commission Mondiale de l'eau, le CME est en charge de l'organisation des forums mondiaux de l'eau tous les trois ans. Ces forums sont des moments de rencontre de l'ensemble des acteurs du secteur de l'eau et de réflexion sur les politiques mondiales de l'eau.

- **Le 1er Forum Mondial de l'eau, Marrakech (1997)** se conclue par l'adoption du projet intitulé « vision mondiale de l'eau », dont l'objectif est de préparer au travers de toute une série de réunions et colloques une vision à long terme sur l'eau, la vie et l'environnement. Ce document sera présenté lors du second forum mondial de l'eau à La Haye en 2000.

- **Le 2ème Forum Mondial de l'eau, La Haye (17 au 22 mars 2000)** est l'occasion pour la communauté internationale d'aborder en profondeur la question de la valeur économique et sociale de l'eau[47]. L'idée du règlement de la crise mondiale de l'eau par les investissements du secteur privé[48] et

[41] Voir le site web de la déclaration de la conférence de Dublin http://www.wmo.ch/web/homs/documents/francais/icwedecf.html
[42] Sommet de la Terre de Rio de Janeiro
[43] La conférence de Stockholm en 1972 fut la première conférence des Nations Unies à placer l'environnement au centre des débats et à considérer la question de l'eau. La conférence marque aussi la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).
[44] Voir le site web de l'agenda 21 http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/
[45] En 1994, la Banque mondiale accordait un soutien financier et politique à la mise en place du Conseil mondial de l'eau dont le but était de mettre en place une « politique mondiale de l'eau » dont l'institution financière serait la promotrice. Ce financement initial de la Banque Mondiale est très probablement à la source des nombreuses critiques qui émanent à l'encontre du CME au sein de la société civile engagée et militante.
[46] Voir le site web du Conseil Mondial de l'eau. http://www.worldwatercouncil.org/
[47] Le rapport *« Making water every body's business »* préparé à l'occasion du forum de La Haye témoigne de cette volonté d'impliquer fortement le secteur privé dans la gestion de l'eau.

la définition du prix de l'eau (le principe du « full cost recovery »[49] est mis en exergue lors de cette conférence) sont au cœur des débats desquels naissent de nouvelles orientations stratégiques mondiales. Les incapacités tant d'investissements (déficit en infrastructures) que de gestion (subventions inefficaces) des Etats sont pointées du doigt par la Commission Mondiale de l'eau, qui, en réponse à la lourdeur des investissements à réaliser, aux comportements non soutenable et au gaspillage de la ressource prône en faveur de la privatisation[50] des services d'eau et d'assainissement. Le Forum de la Haye signe donc l'entrée dans plus d'une décennie de promulgation de la privatisation du secteur[51]. Ce changement de cap dans les politiques mondiales de l'eau correspond à l'entrée de la plupart des PED dans l'ère des Plans d'Ajustement Structurels (PAS) qui poussent à la privatisation des services sociaux de base face aux manquements des Etats du Sud. Même si ce forum insiste sur l'attention qui doit être porté aux plus pauvres, l'eau n'est pas considérée comme un droit mais comme un besoin.

- En 2000, l'assemblée générale des NU reconnaît que **« l'accès à l'eau est un droit fondamental et non un besoin ».**

- En septembre **2000**, les chefs de gouvernements de 189 nations signent conjointement la **Déclaration du Millénaire** marquant un objectif et un engagement politique clair de la communauté internationale en faveur de la réduction de la pauvreté. **L'objectif 7, cible 10** engage l'ensemble des signataires *« à réduire de moitié la proportion de personnes n'ayant pas accès de façon durable à l'eau potable d'ici 2015 »*[52].

- **La conférence ministérielle de Bonn[53] (2001)** prolonge l'ODM 7 en proposant de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de personne n'ayant pas accès à l'assainissement. Le deuxième sommet de la Terre de Johannesburg sera l'occasion de réintégrer officiellement la question de l'accès à l'assainissement de base aux ODM.

- Le **Deuxième Sommet de la Terre de Johannesburg, Rio+ 10 (28 au 3 septembre 2002)** [54] est l'occasion de la promulgation des PPP plus que de réflexions sur l'adoption de pistes d'actions concrètes pour réaliser les objectifs du Millénaire sur l'eau et l'assainissement. L'assainissement est ajouté à l'ODM n°7 sur l'eau potable : « *nous convenons de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer (comme énoncé dans les grandes lignes dans la Déclaration du Millénaire) et la proportion de personnes qui n'ont pas accès à des services d'assainissement de base.*'

Lors de ce forum mondial, le Président J. Chirac déclarait : *« Aujourd'hui, près de la moitié de l'humanité n'a pas accès à l'eau potable et à l'assainissement. Elle est ainsi victime de pathologies parfois mortelles, qui freinent le développement. La situation risque de s'aggraver. Les ressources en eau douce disponibles par habitant diminuent dramatiquement dans le monde et, au rythme actuel, les deux tiers de l'humanité subiront dans quelques années une situation de pénurie. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est au coeur des problématiques du développement. C'est un enjeu écologique, car la ressource est rare. C'est un enjeu de solidarité, pour permettre l'accès des plus pauvres et des quartiers défavorisés. C'est un enjeu de santé publique. C'est un enjeu social car, bien souvent, les femmes et les filles sont les premières victimes de l'insuffisance des infrastructures. C'est un enjeu éducatif car le temps qu'elles passent à aller puiser l'eau est pris sur le temps consacré aux études*[55] ».

---

[48] La volonté de la Commission Mondiale de l'eau était de doubler les investissements annuels émanant du secteur privé réalisés dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, afin de passer de 80 milliards de dollars à 180 milliards. La commission estimait que cela était la seule condition pour réduire de 75% le nombre d'individus sans accès à l'eau et à l'assainissement.

[49] Le principe du « Full Cost Recovery » veut que l'ensemble des coûts d'investissement soit recouvert par les usagers, en d'autres termes que l'ensemble des prestations fournies réponde à un prix du marché.

[50] Voir les interviews de Ismail Seraglin, président de la commission mondiale de l'eau et vice président de la banque mondiale sur le site Internet de H20 : http://www.h2o.net/magazine ainsi que l'interview de Bill Cosgrove, Président de l'Unité de vision mondiale de l'eau sur le même site

[51] En 1992, Ismail Serageldin, Président de la Commission et Vice-président de la Banque Mondiale estimait que : *« les gouvernements des pays en développement ne peuvent déjà faire face aux besoins d'investissement aujourd'hui, ils pourront encore moins le faire dans le futur (...). La principale alternative est d'attirer l'investissement privé »*, et d'ajouter *« les gouvernements doivent se retirer de leur rôle de fournisseurs de service et transmettre cette responsabilité aux usagers et au secteur privé. Par dessus tout, ils seront responsables de la création d'un environnement dans lequel les incitations aux investisseurs et aux innovateurs seront assurées et dans lequel les intérêts du public seront sécurisés ».*

[52] Déclaration du Millénaire, http://www.un.org

[53] La conférence ministérielle de Bonn sur l'eau douce (3 au 7 décembre 2001) fut organisée en préparation du sommet de la Terre de Johannesburg (2002).

[54] Voir la déclaration de Johannesburg

[55] Cité in Guené (C.), *Rapport sur la proposition de loi sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, Sénat, n°347, 16 juin 2004, p. 5

- **En novembre 2002**, le CDESC adopte **l'Observation Générale n°15** [56] sur le droit à l'eau en interprétation des articles 11 et 12 du PIDESC. Celle ci définit le contenu normatif du droit à l'eau, ainsi que les obligations des Etats parties. L'adoption de l'Observation n°15 est un fort élément déclencheur de débats sur l'opportunité de la reconnaissance du droit à l'eau comme droit de l'homme.

- ***Le Troisième forum mondial de l'eau, Kyoto (2003)*** est l'occasion de la présentation du rapport Camdessus « Financer l'eau pour tous » qui propose un plan de financement de la réalisation de l'objectif 7, cible 10 sur l'eau et l'assainissement. Le rapport déclare que les PPP *« imposent de rendre l'eau plus attrayante aux yeux des investisseurs ; ils nécessitent un cadre réglementaire et juridique adapté, des modalités contractuelles transparentes, des mécanismes de récupération des coûts fiables et l'acceptation par le grand public ».* Ce rapport affirme en outre que *« l'accès à l'eau constitue un droit et un besoin fondamental »* et que *« l'eau et l'assainissement doivent être accessibles à tous à un prix abordable ».*

Les quelques 100 ministres et hauts fonctionnaires présents ont pourtant refusé de reconnaître le « droit à l'eau « et l'Observation Générale n°15, estimant que ce droit existe déjà, même implicitement dans d'autres traités ; ou encore que des déclarations supplémentaires sont inutiles ou politiquement trop complexes.
La déclaration politique de Kyoto ne comporte donc rien sur le droit à l'eau, bien que celle ci soit dénuée de toute valeur juridique. Cette absence dans la déclaration ministérielle montre bien la « frilosité » des Etats à reconnaître plus formellement le droit à l'eau. En outre, les Etats ont réaffirmés que l'accès à l'eau est un besoin vital et non un droit, et que l'eau doit être considérée avant tout comme un bien économique.
Lors du forum de Kyoto, la France était particulièrement engagée, le président J. Chirac demandant que : *« l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental ».*

- **En 2003**, **« UN Water** » est créé afin de suivre les évolutions de la CNUED 2 et de mettre en place les journées mondiales de l'eau qui auront lieu les 22 mars de chaque année à compter de 2005. Celles-ci sont l'occasion de manifestations multiples à l'échelle du globe en faveur de l'eau et de l'assainissement. La même année est déclarée **« année internationale de l'eau douce** » par l'UNESCO[57].
L'UN Water est censé coordonner les activités de l'ensemble des 23 agences de l'ONU qui travaillent sur les questions d'eau, en réalité celle-ci n'a qu'un faible pouvoir.

- Lors de sa 58ème Assemblée Générale[58], l'ONU proclame la **décennie 2005/2015 décennie internationale d'action, « l'eau, source de vie »** ainsi que le 22 mars 2005, **journée mondiale de l'eau**. Celle-ci, coordonnée par UN Water, a pour but d'appuyer et de coordonner les actions en faveur des ODM sur l'eau et l'assainissement. La première journée mondiale de l'eau, le 22 mars 2005 lance officiellement la décennie d'action. Ces évènements concernent l'ensemble de la société civile, les organisations internationales, gouvernements, qui sont invités à se mobiliser en faveur des ODM.

- **La commission développement durable (CDD) (11 au 22 avril 2005, New York)** avait pour objectif d'établir un document politique proposant une série de mesures concrètes face au manque d'avancées en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement par rapport aux ODM.
Le droit à l'eau n'a pas été inclus dans le texte final par manque de compréhension des acteurs réunis : tantôt assimilé à la gratuité de l'eau par certains PED : le droit à l'eau a été perçu comme pouvant représenter une trop grosse charge financière au moment de sa mise en œuvre ; tantôt trop contraignant pour certains pays développés, comme les USA et certains membres du G77.
La société civile et les entreprises privées se sont quand à elles exprimées pour la reconnaissance du droit à l'eau.

- ***Le 4ème Forum Mondial de l'Eau, Mexico (mars 2006*)** est le premier forum mondial ou la question du droit à l'eau est largement débattue[59]. Ces débats ont permis de clarifier le contenu du droit à l'eau et de lever un certain nombre de malentendus. Le WWF de Mexico marque une avancée considérable sur le droit à l'eau en faisant comprendre au plus grand nombre ce qu'est ou ce que

[56] Adoption de l'Observation n°15lors de la 29 ème session de l'Assemblée des Nations Unies
[57] Site officiel http://www.wateryear2003.org/fr
[58] Résolution A/RES/58/217
[59] Le droit à l'eau a fait l'objet de 3 sessions officielles lors du forum de Mexico : FT3.35 « Securing the right to water, from the local to the global, civil society perspectives » ; FT 3.36 « The right to water : what does it mean and how to implement it », FT 3.47 « Human right to water ».

n'est pas cette notion. Les débats ont été particulièrement portés par la société civile engagée. Dans la déclaration ministérielle le HRTW reste absent même si *4* Etats (Cuba, Bolivie, Venezuela et Uruguay) et le WWC l'ont reconnu officiellement. Ces quatre mêmes Etats, outre l'approbation de la déclaration ministérielle finale avec quelques réserves, ont adopté deux déclarations annexes qui mentionnent clairement le droit à l'eau comme étant un droit humain fondamental.
Lors de ce forum, les acteurs français de l'eau (ministères, établissements publics, collectivités locales, entreprises, organisations non gouvernementales, organisations scientifiques et techniques, centres de recherche etc.) étaient fortement représentés par le biais du Partenariat Français de l'eau60 qui a défendu neuf messages. Un de ces messages concernait directement le droit à l'eau : « Message 5 : Droit à l'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous ». Celui-ci a permis de développer deux idées centrales pour faire du droit à l'eau un droit effectif : identifier les devoirs de l'autorité locale responsable et partager les coûts de manière solidaire afin que les prix soient abordables pour tous.
Il est à noter qu'ACF-IN, par sa présence active au Forum, s'est clairement positionnée sur la priorité à apporter l'eau aux plus démunis dans l'achèvement des ODM.

- **Assises des Barreaux de la Méditerranée « le Droit à l'Eau et le Droit de l'Eau » (23, 24 mars 2007, Marrakech).** Lors de cette conférence réunissant avocats, ingénieurs, architectes et politiciens venus du Maroc, de Tunisie, d'Algérie, d'Italie, d'Espagne et de France, l'élaboration d'une Convention Méditerranéenne affirmant le droit à l'eau pour tous a été proposée. Outre la Convention Méditerranéenne, la création d'un site web consacré au droit à l'eau et au droit de l'eau et l'organisation par chacun des Barreaux de la Méditerranée d'un colloque sur le droit à l'eau en 2008 ont été proposés.

Conclusion

En trente années de conférences internationales, on constate une évolution significative des concepts et des problématiques avec l'émergence progressive de la notion de droit à l'eau, qui, peu à peu comprise par la communauté internationale prend de l'ampleur.

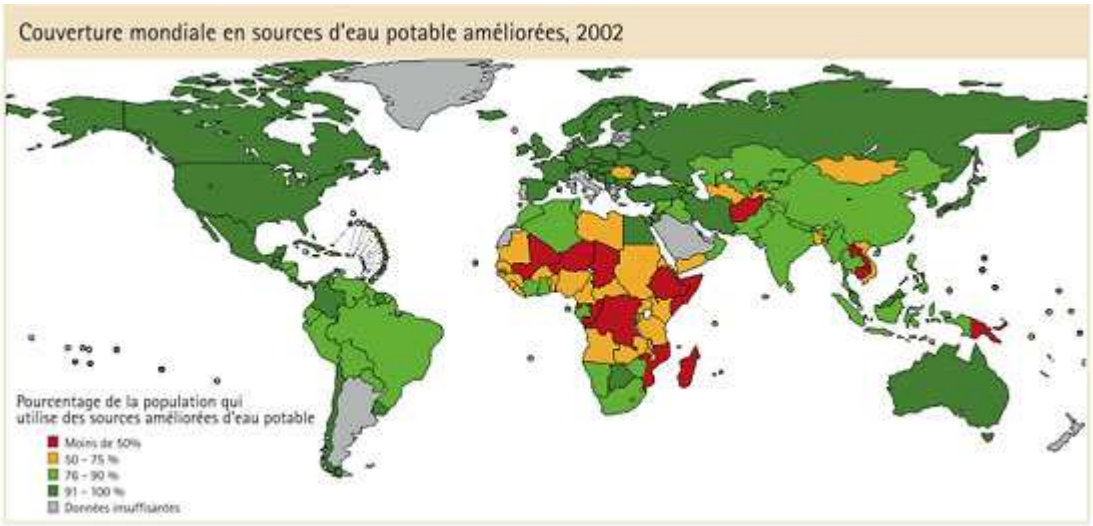
Les débats internationaux, d'abord dominés par des échanges axés sur les rôles respectifs des secteurs privés et publics dans la gestion de la ressource ont négligé la place centrale de la satisfaction des besoins humains fondamentaux. Ces débats, alors centrés sur la recherche du bon acteur, ont détournés l'attention des décideurs du débat le plus essentiel : l'incapacité des prestataires de services de distribution d'eau à remédier au déficit mondial de l'accès à l'eau. Les chiffres actuels le prouvent !

Une approche plus anthropocentrique et axée sur le respect des droits fondamentaux apparaît aujourd'hui par le biais de l'Observation n°15, qui permet d'ériger le droit à l'eau en droit fondamental. Pourtant, ce droit reste le « parent pauvre » du droit international puisqu'il n'est toujours pas judiciarisé. Néanmoins, l'idée d'un droit à l'eau reconnu comme un droit de l'homme gagne du terrain.

Enfin, l'OMS et l'UNICEF ont conjointement publié un rapport en 2004[61] qui montre que l'ODM n°7, ne sera pas atteint d'ici à 2015. Cet engagement politique commun de la majorité des nations du monde restera donc très probablement non achevé d'ici à son terme, est ce en partie parce que malgré trente années de focus et de débats mondiaux, aucun outil juridique international ne statue sur le droit à l'eau ? Ainsi, un instrument juridique international « obligeant » les nations déjà «moralement » engagées dans la réalisation des ODM, à fortiori sur l'ODM n°7, et donc in fine à la réalisation du dr oit à l'eau pourrait sans doute faire avancer les choses.

[60] Voir le site officiel de l'organisation: http://www.water-international-france.fr
[61] Voir le rapport, WHO/UNICEF, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation; Meeting the MDG drinking water and sanitation target: a mid-term assessment of progress, 2004

Figure 2. Couverture mondiale en sources d'eau potable améliorées, 2002.



Source, Rapport sur la santé dans le monde (OMS, 2004), dans le 2ème Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau, «L'eau, une responsabilité partagé» (UNESCO-WWAP, 2006)

Aujourd'hui, où en est-on ? La commission des droits de l'homme des Nations Unies sollicitée.

Comme le montre le chapitre précédent, la mobilisation internationale est de plus en plus forte pour faire reconnaître et appliquer le droit à l'eau et recentrer l'approche sur l'homme et ses besoins vitaux : l'accès à l'eau est d'abord une question de survie ! A ce titre, le Forum de Mexico tout comme plusieurs rapports centrés sur l'eau à usage humain montrent les avancées dans ce domaine. Le rapport sur le Développement Humain (PNUD, 2006) intitulé *« Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et la crise mondiale de l'eau »* qui est consacré à la question de l'eau est particulièrement important. Il propose quatre recommandations générales pour atteindre les ODM dont la reconnaissance du droit à l'eau. Il est dit qu'un des piliers essentiels de l'amélioration de l'accès à l'eau est *« **Faire de l'eau un droit de l'homme - et le vouloir.** Tous les gouvernements devraient aller au-delà de la formulation de principes constitutionnels vagues pour entériner le droit de l'Homme à l'eau dans la législation habitante. Pour qu'il ait une réelle signification, ce droit de l'Homme doit s'accompagner de la reconnaissance du droit à un approvisionnement en eau sûr accessible et abordable*[62]*.»*

Il y a donc convergence au niveau international d'initiatives et de déclarations visant à faire reconnaître le droit à l'eau comme un droit de l'homme. Une telle reconnaissance ne résoudra pas tout mais elle permettra de mettre en place des bases juridiques mondiales et de pointer les responsabilités et obligations de chacun.

Aujourd'hui, certains Etats ont décidé d'aller plus loin dans la reconnaissance du droit à l'eau comme droit de l'homme et de lui donner une visibilité mondiale. Ainsi, en octobre 2006, quelques pays, Espagne et Allemagne en tête, soutenus par pas moins de 33 pays[63], ont engagés des démarches auprès du Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies à Genève. Ces pays ont explicitement demandé au Haut Commissaire des Droits de l'Homme, Louise Arbour, de conduire une étude détaillée sur les obligations relatives au droit à l'eau, et sur les outils disponibles pour les mettre en œuvre.

[62] Rapport PNUD 2006

[63] Les pays ayant participé à ce projet sont : Algérie, Allemagne, Belgique, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Chili, Chypre,Costa Rica, Cuba, Équateur, Espagne, Estonie, France, Grèce, Guatemala, Irlande, Italie, Luxembourg, Mali, Malte, Maroc, Nicaragua, Nigéria, Panama, Pays-Bas, Pérou,Portugal, Roumanie, Slovénie, Suisse, Timor-Leste, Uruguay. Les pays susceptibles de s'opposer à cette résolution sont l'Australie, la Chine, l'Egypte, les Etats-Unis et l'Inde.

Cette initiative internationale a aboutit, le 21 novembre 2006, à une décision sur les droits de l'homme et l'accès à l'eau (A/HRC/2/L.3/Rev.2), adoptée sans vote par le Conseil des droits de l'homme demandant à l'Assemblée Générale des Nations Unies[64] de procéder : *« dans la limite des ressources existantes, et en tenant compte des vues exprimées par les États et d'autres parties prenantes, à une étude détaillée sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès équitable de l'eau et à l'assainissement, contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui inclue les conclusions et recommandations appropriées sur la question[65] ».*

Ces démarches visent à inclure de manière formelle la question de l'eau dans l'agenda du conseil des droits de l'homme[66]. Ceci pourrait également constituer un premier pas vers une convention des Nations Unies sur le sujet. La soumission du rapport sur le droit à l'eau est demandée avant la sixième session du conseil, qui se tiendra en septembre 2007.

A ce titre, diverses organisations de la société civile se mobilisent, accompagnent et soutiennet ces débats.

Ainsi, un certain nombre d'organisations de la société civile, réunies autour de la Déclaration de Rome, datée du 10 décembre 2003, ont déclaré que : « *l'exclusion de l'eau – il y a 55 ans – en tant que droit explicitement mentionné dans la Déclaration Universelle des Droits Humains a empêché les citoyens d'exercer des pressions efficaces sur les gouvernements et a favorisé l'affirmation, dans les législations nationales et dans les pratiques politiques, dans un contexte international marqué par un économisme néo-libéral croissant, d'approches et de modes de gestion fondés sur l'eau en tant que « bien économique » ».*

De la même manière, la présidente de la branche Suisse du Contrat Mondial de l'eau, Kathryn Deuss, a demandé publiquement lors des Rencontres Internationales pour le droit d'accès à l'eau (novembre 2006, Marseille) : *« l'obtention d'un siège auprès du conseil des Droits de l'Homme. Etant donné l'importance de l'eau, nous demandons plus de participation et désirons obtenir un siège d'observateur auprès du conseil mondial des droits de l'homme pour que notre proposition, en ce qui concerne le droit à l'eau, soit entendue et ancrée dans un instrument de droit international ».*

Enfin, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a émis, dans son projet d'avis sur le droit à l'eau daté de juin 2007, un avis allant dans le sens de la reconnaissance du droit à l'eau comme droit de l'homme. *« La CNCDH souhaite que le Conseil des droits de l'homme adopte une résolution par laquelle l'accès à l'eau potable et à l'assainissement serait reconnu comme un droit fondamental bénéficiant, au niveau international, de la même protection que les autres droits indispensables à la mise en œuvre du « droit à un niveau de vie suffisant » (art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme).*

Au final, de nombre d'initiatives émanant d'organisations et institutions internationales, de mouvements de la société civile, d'Etats vont dans le sens de la reconnaissance du droit à l'eau comme droit de l'homme. Une première réponse sera probablement donnée à celles-ci en septembre 2007 par le Conseil des Droits de l'Homme.

[64] Décision A/HRC/2/L.3/Rev.2
[65] Extrait de la décision A/HRC/2/L.3/Rev. datée du 21 novembre 2006
[66] La question de l'eau faisait partie du rapport sur le droit à l'alimentation présenté auprès du conseil des droits de l'homme par J. Ziegler, rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Dans son rapport datant de 2003 sur le sujet, il faisait mention du droit à l'eau. Cette initiative demande donc le traitement du droit à l'eau à son propre titre.

L'OBSERVATION N°15 : LE DROIT A L'EAU, DROIT DE L'H OMME

Introduction

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC), aujourd'hui ratifié par 151 pays, a été adopté par l'assemblée générale des Nations Unies en décembre 1966[67]. Il définit un ensemble de droits humains nécessaires à la réalisation pour l'homme d'une vie libre et digne.

L'année Internationale de l'eau douce[68] (2003) a été marquée par un travail du Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels (CDESC) chargé de la mise en œuvre du PIDESC qui a débouché sur l'élaboration de **l'Observation Générale n°15** (novembre 2002) sur le droit à l'eau.

L'Observation n°15 apporte un certain nombre de rec ommandations aux Etats parties afin de les aider à mettre en œuvre ce droit, en vertu de deux articles inscrits dans le Pacte : l'article 11 (le droit à un niveau de vie suffisant)[69] et l'article 12 (le droit à la santé)[70] qui font implicitement référence au droit à l'eau. L'Observation n°15 inclut **l'accès à l'eau et à l'assainissement**, tenant ainsi compte des ODM (2000) et des recommandations de Johannesburg (2002). **Ce document est le premier document officiel des Nations Unies définissant en détail le contenu du droit à l'eau.** L'Observation n°15 met fin à une période d'incertitude et permet d'ériger l'accès à l'eau comme un droit au même titre que le droit à la santé ou le droit à la nourriture. En outre, ce document constitue une étape majeure dans l'histoire des droits de l'homme au niveau international puisque sa lecture montre que le droit à l'eau est d'abord un droit de l'homme qui occupe une position première pour la réalisation des autres droits de l'homme reconnus comme tels.

Lecture de l'Observation n°15

L'expression droit à l'eau est le condensé du : **« droit d'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous ».**

Encadré 3. Définition du droit à l'eau selon l'Observation Générale n°15

L'Observation n°15 définit le droit à l'eau comme l e droit à ***« un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun[71] ».*** L'approche prônée par l'Observation n°15 est centrée sur l'homme et sur la satisfaction de ses besoins et droits fondamentaux.

Selon la définition du droit à l'eau, on constate que ce droit ne concerne que l'accès à une quantité d'eau limitée nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels à la vie dans la dignité et l'accès à l'assainissement. Ainsi, le droit à l'eau concerne une frange d'eau très faible, puisqu'au niveau mondial :

- 69% de l'eau est utilisée pour l'agriculture
- 23% pour l'industrie et la production d'énergie
- Et seulement 8% pour les usages domestiques.

Les cartes suivantes montrent les principaux usages de l'eau par continent et montre que l'eau utilisée pour les usages domestiques et personnels tient la plus faible place dans la hiérarchie de la consommation d'eau par usage. Pourtant, cet usage est essentiel, d'où la nécessité de reconnaître le droit à l'eau ?

---

[67] Entrée en vigueur du pacte en 1976

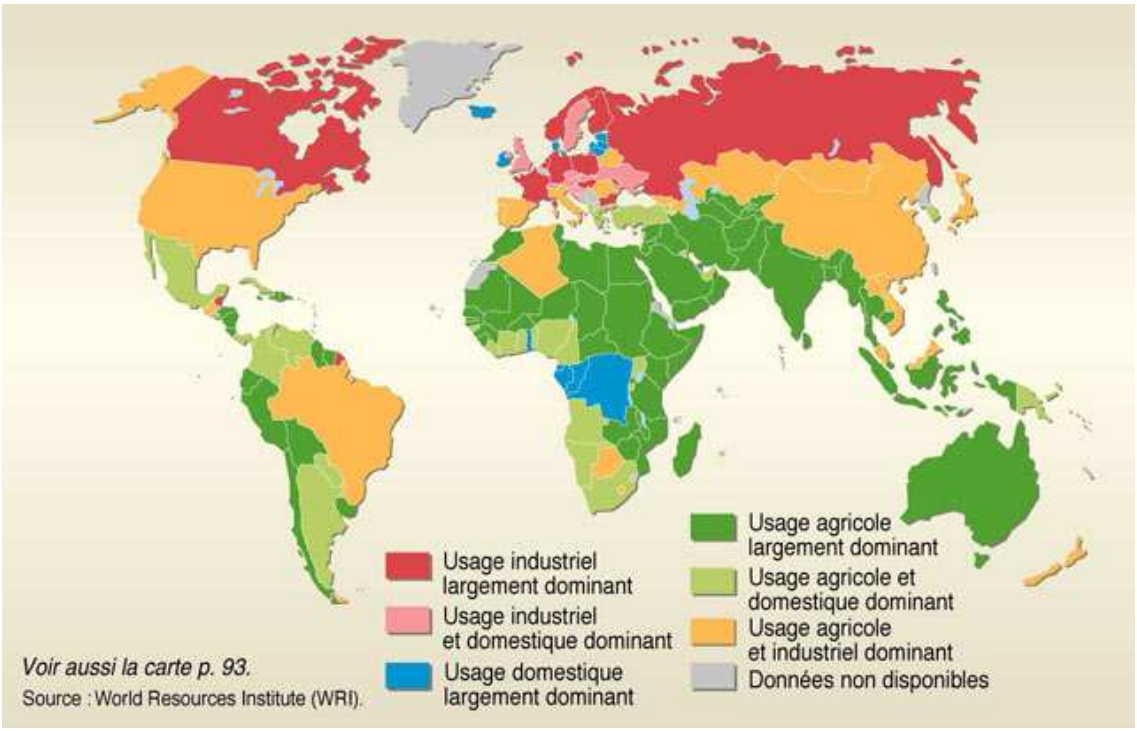
[68] Voir le site web http://www.wateryear2003.org

[69] L'article 11 fait référence au « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant » et reconnaît le « droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim ».

[70] L'article 12 fait référence « au droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ». L'article pointe particulièrement la diminution de la mortalité infantile et la nécessité du traitement et de la prévention des maladies endémiques et épidémiques.

[71] Définition donnée par l'article 2 de l'Observation n°15 qui est aujourd'hui reconnue comme la définit ion du droit à l'eau. Elle a notamment été largement discutée lors du Forum mondial de Mexico en mars 2006.

Figure 3. A quoi sert l'eau ?



Source, Philipe Rekacewicz, avril 2006

Compte tenu de l'importance de l'Observation Générale n° 15 pour la définition du droit à l'eau, il nous semblait essentiel de procéder à une lecture détaillée et critique de ce texte de référence. La lecture du texte peut ainsi se faire selon les points suivants :

Nous présenterons la lecture de l'Observation n°15 en suivant le même plan que le texte initial, à savoir, introduction, contenu normatif, obligation des Etats parties, manquement aux obligations et obligation des autres acteurs que les Etats parties.

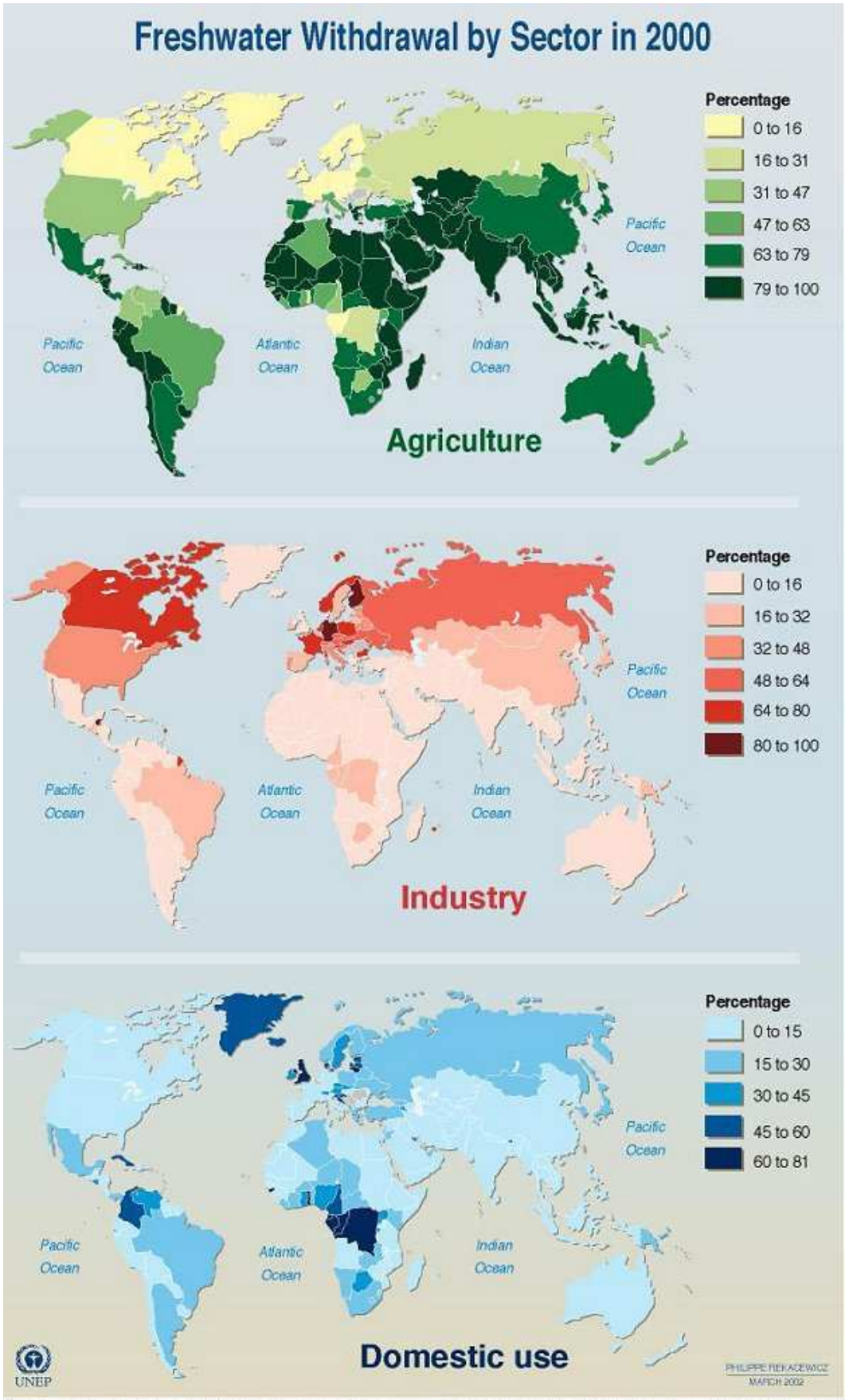
Introduction de l'Observation n°15

Le droit à l'eau est reconnu comme une condition préalable et fondamentale à la réalisation des autres droits de l'homme[72], et particulièrement au droit à la vie et à la dignité. La référence explicite à la Déclaration des Droits de l'Homme (1948)[73] pose les jalons de l'approche par les droits humains en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement. Les liens entre droit à l'eau, droit à l'alimentation, droit à une vie culturelle, droit à la santé sont explicitement cités, plaçant ainsi le droit à l'eau comme un droit central et préalable à l'ensemble de autres droits de l'homme. Le droit à l'eau est présenté non seulement comme une fin en soi mais particulièrement comme un pré requis fondamental à une vie menée dans la dignité. A ce titre, Kofi Annan rappelait que : *« Veiller au respect des droits de l'homme à l'eau salubre est une fin en soi et constitue un moyen de renforcer les droits plus généraux définis dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme[74] ».*

En outre, **« le droit à l'eau est considéré comme un bien social et culturel et non essentiellement comme un bien économique[75]** ». Il est également reconnu que le manque d'eau est reconnu comme une des causes directes de propagation de la pauvreté[76]. Le rapport 2006 du PNUD accrédite largement cette thèse en parlant de *« note salée »* si *« l'on mesure le déficit en eau et en assainissement au lot de souffrances humaines, aux pertes économiques ou à l'extrême pauvreté qu'il génère[77] ».*

[72] Article 1, article 3, article 6 de l'Observation n°15
[73] Article 3 de l'Observation n°15
[74] Source, P, NUD
[75] Article 11 de l'Observation n°15
[76] Article 1 de l'Observation n°15
[77] Résumé, PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2006, p 18

Figure 4. Les usages de l'eau par secteur en 2000



Source: *World Resources 2000-2001, People and Ecosystems: The Fraying Web of Life*, World Resources Institute (WRI), Washington DC, 2000.

L'Observation n°15 porte une attention particulière **à l'eau nécessaire à l'agriculture de subsistance** en tant que référence au pacte de 1966 qui, dans son article 1, paragraphe 2, dispose *« qu'en aucun cas un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance »*. Ainsi l'Observation n°15 stipule qu'il *« importe d'assurer un accès durable aux ressources en eau pour l'agriculture afin de réaliser le droit à une nourriture suffisante*[78] *».*

Toutefois, cette référence à l'eau nécessaire pour l'agriculture de subsistance est quasi unique dans l'Observation n°15, elle n'est notamment pas prise en compte dans le contenu normatif du droit à l'eau, et ce alors que cette eau est primordiale pour la survie des populations.

Ainsi, le droit à l'eau ne concerne pas la ressource eau en général mais **une quantité limitée d'eau** (excluant l'eau nécessaire à l'agriculture ou l'industrie par exemple) nécessaire aux usages personnels et domestiques **compris comme la préparation des repas, l'eau de boisson, l'hygiène personnelle, le lavage des vêtements, le nettoyage du logement, l'assainissement de base.**

Contenu normatif du droit à l'eau

La définition du droit à l'eau énoncée par l'Observation n°15 reflète trois aspects fondamentaux[79] relatifs à sa mise en œuvre : disponibilité, qualité et accessibilité de la ressource. Que recouvre ces trois notions ?

- **La disponibilité de la ressource**.

La ressource doit être disponible en **quantité suffisante** pour les usages personnels et domestiques. L'Observation n°15 fait référence aux normes de l'O MS pour statuer sur la quantité minimale d'eau,a ainsi les directives de l'organisation définissent une quantité minimum de 20 litres d'eau/personne/jour Sur ce sujet, les normes diffèrent, les normes SPHERE (2004)[80] fixe la quantité minimum à 15 l/j/p dans les situations d'urgence ; alors que l'expert américain M.P. Gleick[81], fixe la norme minimum à 50 l./j./personne[82]. Il est en effet très délicat d'estimer et de généraliser la quantité minimale d'eau puisque celle-ci est très dépendante des équipements sanitaires, des modes de distribution (puits, bornes fontaines, desserte à domicile, etc.), des modes de vie, etc. La ressource doit également être **disponible de manière constante et durable.** Mais s'il est difficile de fixer une quantité, il est néanmoins primordial de fixer un seuil minimum, ainsi, l'Observation n°15 retient les normes de l'OMS fixant à 20 l/j.

- **La qualité de la ressource.**

La ressource doit être salubre, exempte de microbes, substances chimiques, etc. et donc propre à la consommation pour usages domestiques ou personnel. En outre, la notion d'acceptabilité est importante, elle stipule que l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptable pour chaque usage personnel ou domestique. L'OMS est à nouveau la référence en matière de normes sur la qualité de l'eau[83].

Encadré 4. Témoignage. Titikar, Walet Mohamed, Matrone de 40 ans. Mali, Djéboc

« Nous allons chercher l'eau deux fois par jour au puits traditionnel qui est situé à quelques mètres de la station de pompage. Nous y allons deux fois, le matin et le soir, et souvent trois fois en période de forte chaleur. Avant le projet, nous souffrions de la mauvaise qualité et du manque d'eau pendant la saison sèche. Les gens tombaient souvent malades (diarrhées, et maladies de peau), car le puits n'était pas protégé. Le projet a contribué à donner une eau saine à la population, et la quantité journalière d'eau par famille a augmenté car les bénéficiaires attendent moins longtemps pour obtenir l'eau. »

[78] Article 7 de l'Observation n°15
[79] Paragraphe 2, Observation n°15n°15, contenu normat if du droit à l'eau
[80] Pour plus de précisions sur les standards SPHERE utilises dans les situations d'urgence, se référer particulièrement au chapitre 2 "Minimum Standards in Water, Sanitation and Hygiene Promotion » de l'ouvrage « The Sphere Project », version révisée 2004.
[81] M.P. Gleick est president du "Pacific Institute for studies in Development, Environment and Security", Oakland, USA.
[82] Gleick (M.P.*), The right to water*, water policy, 1999.
[83] A noter que les normes SPHERE (2004) donnent également de précieuses indications en matière de qualité d'eau en situation d'urgence.

- **L'accessibilité de la ressource**.

L'accessibilité est définie selon deux paramètres : accessibilité physique et économique.

Les sources en eau doivent être accessible **physiquement**, donc sans danger pour les populations, et surtout accessible sans discrimination. Les sources en eau doivent être accessibles à proximité immédiate des foyers, lieu de travail ou lieu d'enseignement dans le respect des cultures, de la vie privée et de la parité des sexes.

Cette question de l'accessibilité physique revêt une importance particulière dans les pays vulnérables ou en développement : ce sont en effet souvent les femmes[84] et les enfants, particulièrement les filles, qui sont chargées de la tâche d'eau quotidienne. L'eau est au cœur des responsabilités traditionnelles des femmes[85], cet ensemble de tache se fait donc au détriment d'autres activités, comme l'éducation des enfants, leur propre éducation, le développement d'activités économiques, etc.

On peut néanmoins noter qu'aucune norme n'est citée pour définir le concept de proximité immédiate, ce qui laisse un flou quand aux distances à respecter pour la mise en œuvre du droit à l'eau conformément à l'Observation n°15. On parle général ement de 400 mètres comme étant la distance normative, alors que les normes SPHERE (2004) statuent sur une distance maximum de 500 mètres en situation d'urgence[86].

Encadré 5. Témoignage. Akbar Anwari, fabricant de tapis, 25 ans. Afghanistan

« Je dois marcher entre deux et trois heures par jour pour aller chercher de l'eau, c'est à une distance d'environ 1,5 ou 2 kms. D'habitude, nous prenons des charrettes pour aller chercher l'eau. Ce sont les hommes qui sont chargés de cette tâche, car c'est vraiment loin ! ».

L'eau doit être **économiquement** accessible: les coûts doivent être abordables pour tous et ne doivent pas menacer la réalisation des autres droits.

L'Observation n°15 ne statue pas sur le **prix de l'eau** mais insiste sur le principe **d'équité** et **d'accessibilité financière** : toutes les personnes, même les plus démunies doivent pouvoir accès aux services d'eau et d'assainissement.

L'Observation n°15 rapporte un ensemble d'éléments sur la **non discrimination et l'égalité**[87] à garantir en terme d'accès à l'eau : parité et égalité entre hommes et femmes, non discrimination sous toutes ses formes (de race, de couleur, de langue, de religion, d'opinion politique, etc.). Les Etats parties ont donc l'obligation de respecter ces principes au travers de leur politique d'eau et d'assainissement et doivent avoir le souci de mettre en place des politiques et services accessibles à tous. En outre, les Etats doivent porter une attention spéciale aux groupes défavorisés : femmes, enfants, zones rurales ou urbaines déshéritées, peuples autochtones, communautés nomades, réfugiés, prisonniers et détenus, personnes vulnérables (handicapés, etc.).

Encadré 6. Témoignage. Zeyad Bzoor, professeur, 46 ans. Palestine, Tubas

« Il y a une discrimination forte entre Israélien et Palestinien, car ils occupant le pays, ils prennent l'eau et ne nous en laisse qu'une très faible quantité. Ici, c'est Israël qui contrôle l'eau. Tous les palestiniens sont dans la même situation, je ne pense pas que je suis oppressé, non… au sujet de l'eau, nous sommes tous dans le même cas ».

[84] Selon l'UNESCO (2003), en Afrique, les activités relatives à la collecte de l'eau sont assurées à 90% par les femmes.

[85] La littérature sur le lien entre genre et eau est très dense du fait de la très forte implication des femmes dans les tâches relatives à l'eau. On peut citer, à titre de référence une liste non exhaustive : ***Les femmes, l'eau et l'assainissement,*** La Haye (NL): IRC. 1993.- 31 p. ***; Les femmes, l'eau et l'assainissement.-*** Genève (CH): OMS. [1983].- 39 p. ; ***Genre et développement : analyse de la place des femmes : une expérience au Sahel***.- Dakar (SN): ACOPAM; BIT. 1996.- 127 p.

[86] En outre, les normes SPHERE (2004) insistent sur le fait que la durée maximum pour atteindre un point d'eau est de quinze minutes.

[87] Thèmes spéciaux de portée générale, Articles 13 à 16 de l'Observation n°15 : non-discrimination et ég alité

Obligations des Etats Parties

L'Observation n°15 insiste particulièrement sur les obligations et devoirs des Etats parties (compris comme les Etats signataires du PIDESC, dont l'Observation n°15Générale est issue) et sur leur rôle central dans la mise en œuvre du droit à l'eau.

Les contraintes dues à la limitation des ressources disponibles sont prises en compte, les Etats ne sont donc pas contraints à une réalisation immédiate mais progressive (mais ils se doivent d'agir et de respecter les principes de non discrimination).

Comme pour tout pacte, les Etats parties doivent répondre à trois principes de base pour la mise en œuvre du droit à l'eau :

- **Respecter**[88]

Les Etats Parties ne doivent pas entraver directement ou indirectement le droit à l'eau et ne doivent pas exercer une quelconque activité visant à refuser ou restreindre l'accès à l'eau, par exemple par le développement d'activités polluantes.

Les situations de crise sont également couvertes par l'Observation n°15 puisqu'elle stipule qu'en cas de conflits armés, de situations d'urgence ou de catastrophes naturelles, les Etats Parties ont l'obligation de respecter le droit humanitaire.

- **Protéger**[89]

Les Etats parties doivent mettre en place des mesures législatives et des systèmes réglementaires visant à empêcher des tiers (entreprises, particuliers, etc.) d'entraver le droit à l'eau.

- **Mettre en œuvre**[90]

Les Etats parties ont l'obligation de mettre en œuvre le droit à l'eau, c'est-à-dire faciliter (mise en place de mesures positives aidant les particuliers et communautés à mettre en œuvre le droit à l'eau), promouvoir (diffusion d'informations en faveur du droit à l'eau) et assurer la mise en œuvre de celui-ci.

Pour ce faire, les Etats sont tenus de mettre en place des **mesures législatives**[91] et un **plan d'action national**[92] en respectant les principes de non discrimination et de participation, en prenant en compte les besoins des populations les plus démunies et en choisissant des modèles de gestion adaptés en vue de mettre en œuvre le droit à l'eau. Les Etats parties sont tenus de mettre en place des indicateurs[93] clairs permettant de mesurer leurs avancées en matière d'eau et d'assainissement et devraient permettre la création et/ou l'incorporation d'organes législatifs et promouvoir l'action de défenseurs des droits de l'homme[94] afin de garantir celles ci.

Encadré 7. Témoignage. Angélique Dorange, Institutrice, 47 ans. Haiti, Saint-Louis du Nord

« Il n'y a pas de politiques publiques en faveur de l'accès à l'eau pour les populations les plus vulnérables. Je pense qu'il y a un manque de moyens financiers pour fournir les services sociaux de base aux plus vulnérables et que l'Etat ne prend pas ses responsabilités, l'Etat ne priorise pas les services en faveur défavorisés mais les minorités aisées. garantir l'accès à l'eau pour tous est une responsabilité de l'Etat mais dans la réalité c'est le contraire ».

L'Observation n°15 **ne suggère pas de modèle de gestion** (pas de priorité à un modèle de gestion public ou privé par exemple ; pas d'indication sur le coût, etc.) prédéfini, elle met simplement au centre des préoccupations des Etats la satisfaction pour tous, sans discrimination, du droit à l'eau. L'Etat doit

[88] Articles 21 et 22 de l'Observation n°15
[89] Articles 23 et 24 de l'Observation n°15
[90] Articles 25 à 29 de l'Observation n°15
[91] Article 45 et 46
[92] Article 47 et 48
[93] Article 53 et 54
[94] Article 55 à 59

effectuer un contrôle effectif des services de l'eau et choisir le modèle le plus approprié de gestion : public, privé ou semi privé.

L'Observation insiste sur le lien étroit entre le développement des systèmes d'eau et assainissement et le **développement durable** afin d'assurer la préservation de la ressource[95] : mise en place de mesures favorisant la préservation de la ressource en qualité et quantité, développer la sensibilisation auprès des populations pour réduire les comportements qui amènent au gaspillage, mettre en place des stratégies, des programmes sur le long terme gérés par des institutions compétentes.

L'Observation insiste sur le fait qu'il est nécessaire que les **Etats parties empêchent leurs ressortissants[96], notamment les compagnies privées, de violer le droit à l'eau de particuliers ou de communautés dans d'autres pays.** Cette question peut être rapprochée des débats actuels sur les activités à l'étranger des grandes compagnies françaises de l'eau[97] dont la qualité du service est indéniable compte tenu du niveau de technicité et d'expertise de celles-ci, mais qu'en est il du prix de l'eau et de la question de l'accessibilité économique[98] ? La question est centrale puisque passer outre ce concept viendrait remettre en cause le contenu normatif du droit à l'eau comme énoncé dans l'Observation n°15.

En outre, l'article 36 invite les Etats membres des **institutions de Bretton Woods, FMI et BM, et les banques régionales de développement (**BAD en Afrique, etc.) à porter une plus grande attention dans leurs politiques de prêts à la mise en oeuvre du droit à l'eau. En effet, on peut noter par exemple le manque d'attention qui est donné aux questions d'eau et d'assainissement dans les DSRP de la BM, véritable conditionnalité de l'aide pour les Etats bénéficiaires. Ainsi, si la BM n'intègre pas plus la dimension droit à l'eau dans sa politique générale, les Etats bénéficiaires seront amenés à rencontrer de nombreux obstacles à la mise en œuvre de leur politique nationale. L'Observation n°15 est là encore une invitation à une veille certaine par rapport à ces initiatives internationales qui pourraient aller à l'encontre d'une mise en œuvre effective du droit à l'eau.

Au final, l'Observation n°15 insiste sur **9 obligations fondamentales** que les Etats doivent respecter en faveur de la mise en œuvre du droit à l'eau[99]. Celles-ci sont détaillées dans le tableau suivant.

Au niveau national
• D'adopter et de mettre en œuvre, au niveau national, une stratégie et un plan d'action visant l'ensemble de la population; cette stratégie et ce plan d'action devraient être élaborés et périodiquement examinés dans le cadre d'un processus participatif et transparent; ils devraient prévoir des méthodes, telles que des indicateurs et des critères sur le droit à l'eau, permettant de surveiller de près les progrès accomplis ; • De contrôler dans quelle mesure le droit à l'eau est réalisé ou ne l'est pas • D'adopter des programmes d'approvisionnement en eau relativement peu coûteux visant à protéger les groupes vulnérables et marginalisés
Au niveau communautaire
• De garantir le droit d'accès à l'eau, aux installations et aux services sans discrimination, notamment pour les groupes vulnérables ou marginalisés • D'assurer l'accès physique à des installations et services qui fournissent régulièrement une eau salubre en quantité suffisante; qui comportent un nombre suffisant de points d'eau pour éviter des attentes excessives; et qui soient à distance raisonnable du foyer • D'assurer une répartition équitable de tous les équipements et services disponibles
Au niveau individuel
• D'assurer l'accès à la quantité d'eau essentielle, suffisante et salubre pour les usages personnels et domestiques, afin de prévenir les maladies • De veiller à ce que la sécurité des personnes qui ont physiquement accès à l'eau ne soit pas menacée • De prendre des mesures pour prévenir, traiter et combattre les maladies d'origine hydrique, en particulier en assurant l'accès à un assainissement adéquat

(Source: M. Woodhouse "Realizing the Right to Water", 2004)

[95] Article 28
[96] Article 33, Observation n°15
[97] Référence notamment à des cas récents en Amérique Latine (Argentine, Buenos Aires par exemple) ou au Niger,
[98] Accessibilité économique, article 12 de l'Observation n°15, considérée comme un des fondements du dro it à l'eau.
[99] Article 37

Manquement aux obligations

Les Etats qui manquent aux neuf obligations fondamentales énoncées ci dessus sont en situation de **violation du droit**[100]. Une différence est toutefois faite entre l'incapacité et le manque de volonté[101] des Etats et entre les atteintes du droit à l'eau par omission d'actes ou par commission d'actes[102].

A ce titre, l'article 44 énonce un certain nombre de situation ou le droit à l'eau peut être considéré comme violé. L'encadré suivant montre les différents types de violation du droit identifié par le CDESC lors de la rédaction de l'Observation n°15.

Encadré 8. Article 44 de l'Observation Générale n°15. Les violations du droit à l'eau.

Bien qu'il ne soit pas possible d'arrêter d'avance la liste complète des violations, les travaux du Comité permettent de dégager certains exemples typiques concernant les différents niveaux d'obligations:

a) Les manquements à l'obligation de respecter découlent des entraves de l'État partie au droit à l'eau. Il s'agit notamment: i) de l'interruption ou du refus arbitraires ou injustifiés d'accès aux services ou installations; ii) des hausses disproportionnées ou discriminatoires du prix de l'eau; iii) de la pollution et de l'appauvrissement des ressources en eau qui affectent la santé des personnes;

b) Les manquements à l'obligation de protéger découlent du fait que l'État n'a pas pris toutes les mesures voulues pour protéger les personnes relevant de sa juridiction contre des atteintes au droit à l'eau imputables à des tiers. Il s'agit notamment des manquements aux obligations: i) de promulguer ou d'appliquer des lois visant à prévenir la contamination et le captage injuste de l'eau; ii) de réguler et de contrôler efficacement les fournisseurs de services; iii) de protéger les systèmes de distribution d'eau (réseaux d'adduction, puits, etc.) des entraves, dommages et déprédations;

c) Les manquements à l'obligation de mettre en oeuvre découlent du fait que l'État partie n'a pas pris toutes les mesures voulues pour garantir l'exercice du droit à l'eau. Il s'agit notamment: i) du manquement à l'obligation d'adopter ou de mettre en oeuvre une politique nationale visant à garantir à chacun l'exercice de ce droit; ii) de l'engagement de dépenses insuffisantes ou d'une mauvaise affectation des fonds publics empêchant des particuliers ou des groupes, notamment les groupes vulnérables ou marginalisés, d'exercer leur droit à l'eau; iii) du manquement à l'obligation de contrôler l'exercice de ce droit à l'échelle nationale, par exemple en définissant des indicateurs et des critères; iv) du manquement à l'obligation de prendre les mesures voulues pour remédier à la répartition injuste des équipements et des services; v) du manquement à l'obligation d'adopter des mécanismes d'aide d'urgence; vi) du manquement à l'obligation d'assurer à chacun l'exercice de l'essentiel de ce droit; vii) du manquement à l'obligation de l'État de tenir compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'eau lors de la conclusion d'accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

Obligation des acteurs autres que les Etats Parties

L'Observation n°15 suggère la **mise en place de nouveaux accords internationaux**[103] pour promouvoir le droit à l'eau et dans le même temps invite les Etats à une plus grande méfiance vis-à-vis des accords internationaux annexe comme les accords de libéralisation du commerce –référence assez claire à l'OMC ?-, qui pourraient venir en contradiction avec la mise en œuvre du droit à l'eau. Ainsi, l'Observation n°15 note sa propre insuffisance : n'étant ni un traité ni un pacte, elle n'a pas de valeur juridique face à des géants comme l'OMC bien plus centrés sur le commerce mondial que sur la réalisation des droits humains fondamentaux. Des outils concrets capables de faire le contre poids face aux géants du commerce sont donc nécessaires. Les démarches actuelles auprès du conseil des droits de l'homme par certains Etats et l'importante mobilisation de la communauté internationale sur le droit à l'eau sont des preuves de cette prise de conscience.

[100] Article 40 de l'Observation n°15. Qu'en est il de la violation de droit dans la réalité puisque l'Observation n°15n'a pas, de par son statut, de valeur contraignante ?
[101] Article 41
[102] Article 42 et 43
[103] Article 35

Les acteurs autres que les Etats parties[104] ont un certain nombre d'obligations. **Les organisations des Nations Unies[105], les organisations internationales y compris l'OMC** sont invitées à coopérer et à mettre leurs compétences et expertises au profit de la réalisation du droit à l'eau. Les institutions de Bretton Woods, FMI et BM sont invitées à prendre en compte de manière plus systématique le droit à l'eau dans le cadre de leurs politiques de prêts, de leurs programmes d'ajustement structurel, etc.

Il est rappelé le rôle central des **organisations non gouvernementales et institutions internationales**[106] dans les situations d'urgence et la priorité qui doit être donné aux communautés les plus défavorisées. L'Observation n°15 mobilise donc les ONG et les organisations internationales pour leurs compétences techniques, mais il semblerait qu'une forte mobilisation, bien évidemment sur le terrain aux côtés des populations, mais également politique pourrait avoir un réel impact positif dans l'émergence d'un droit à l'eau effectif, comme il semble en être appelé plusieurs fois au sein même de l'Observation n°15. Celle ci, consciente de ses pro pres limites invite à l'élaboration de nouveaux outils internationaux. Le rôle des acteurs autre que les états parties est réduit à une évocation sommaire contenue dans le dernier article. Il semblerait pourtant que l'implication de ces acteurs en tant que vecteur de mobilisation internationale, de vulgarisation du droit à l'eau, de relais d'information auprès des communautés locales, etc. puissent être d'une très grande envergure. En effet, nombreux sont les Etats qui n'ont que peu ou pas connaissance de l'Observation n°15 et de ses implications, nombreux sont ceux dont la priorité ne se résume pas à l'accès à l'eau, etc.

Au final, il est primordial de saisir que le droit à l'eau est appréhendé de plusieurs façons par l'Observation n°15 :

- **Un droit de l'homme fondamental**
- Un **droit individuel et collectif** qui repose principalement sur la **responsabilité et les devoirs** des Etats, donc sur les responsabilités des autorités publiques.
- Un droit qui nécessite **l'engagement de la communauté internationale** à atteindre un objectif commun sur lequel elle est déjà engagée (ODM).

Principale limite de l'Observation n°15 : un texte non contraignant

La principale limite de l'Observation n°15 tient à son statut. En effet, les Observations Générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels107 visent à clarifient le contenu des droits inscrits dans le PIDESC et ont pour objectif de prévenir d'éventuelles violations de ces droits en proposant des conseils permettant aux Etats parties de mieux s'acquitter de leurs obligations en vertu des traités existants. De fait, une Observation n°15 n'est qu'u n instrument d'interprétation et n'a pas, en soi, force de loi sur le plan juridique.

L'Observation n°15 n'est en vertu de cela pas un dr oit au sens juridique du terme, mais elle est une base internationale de choix pour clarifier et canaliser les mobilisations internationales sur ces questions et tendre à la réalisation du droit à l'eau.

Ainsi, malgré son caractère officiel, l'Observation n°15 est mal connue et elle est très peu citée et exploitée. En outre, l'Observation n°15 concerne l' ensemble des états signataires du pacte de 1966 (aujourd'hui 151 Etats) mais pas l'ensemble des autres (à titre d'exemple, les USA ne sont pas signataires).

Compte tenu de sa nature non contraignante, un certain nombre d'organisations de la société civile militent en faveur de la reconnaissance du droit à l'eau au travers d'une nouvelle convention des Nations Unies.

[104] Article 60
[105] OMS, FAO, UNICEF, PNUE, ONU Habitat, OIT, PNUD, FIDA.
[106] UNHCR, OMS, UNICEF, croix rouge et croissant rouge
[107] Les observations sont rédigées par le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels (DESC) qui a deux fonctions principales: examiner les rapports périodiques que doivent lui remettre les Etats parties concernant la mise en œuvre du PIDESC, et clarifier la signification et les implications des dispositions du Pacte par la rédaction d'Observations générales. Ces documents sont une source essentielle pour mieux comprendre le contenu juridique des DESC, les moyens de rendre ces droits effectifs, la nature et l'étendue des obligations qui incombent aux Etats, les critères qui permettent d'apprécier leurs violations, etc. Elles témoignent d'une conception le plus souvent très progressiste des droits humains et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Bien que rédigés en langage juridique, ces textes restent abordables pour des non-juristes et peuvent constituer une ressource importante pour mobiliser et convaincre des dirigeants politiques.

Rapport « réalisation du droit à l'eau et à l'assainissement » (2005)

En juillet 2005, sur la demande de la Sous Commission de la Promotion et de la Protection des Droits de l'Homme, le rapporteur spécial El Hadj Guissé, a présenté un rapport sur la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Ce rapport est un ensemble de directives techniques basé sur l'Observation n°15 dont l'objectif est d'aider les gouvernements, les agences internationales ou la société civile à mettre en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Ce rapport vient préciser et compléter l'Observation n°15.

Le document réaffirme que « droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme » et confirme le contenu normatif du droit à l'eau exposé dans l'Observation n°15 en allant au delà sur un certain nombre d'aspects :

Les obligations et responsabilités des Etats sont élargies aux **autorités locales**[108] pour la mise en œuvre du droit à l'eau. Les Etats sont tenus de s'assurer que les autorités décentralisées ont les compétences techniques et financières pour assumer ces compétences. Le spectre est donc élargi aux autorités locales, cette évolution semble annoncer les déclarations futures du Forum Mondial de l'eau de Mexico en 2006 : *« des actions locales pour un défi global ».*

Le rapport incite à la reconnaissance formelle et juridique du droit à l'eau par son inscription dans les **législations nationales**[109] et la mise en place de plans d'action nationaux[110] fixant des objectifs spécifiques, des indicateurs et identifiant les montants nécessaires, d'origine national ou international.

Les Etats ont un **rôle de régulateur** majeur à jouer notamment à travers la mise en place d'un système réglementaire au profit des prestataires privés ou publics afin de les contraindre à respecter le contenu normatif du droit à l'eau[111] dans la desserte du service d'eau et d'assainissement. Aucun modèle de gestion n'est prôné, il n'y a pas de présupposé sur la performance du public ou du privé, seul le rôle de régulateur de l'Etat est mis en exergue.

L'importance de l'accès à l'eau pour **l'agriculture de subsistance** et la satisfaction des besoins de base. Ceci est une évolution importante comparée à l'Observation n°15 qui se focalisait sur le droit à l'eau pour les usages domestiques et personnels. Cette prise en compte du droit à l'eau pour l'agriculture est primordiale puisque la survie des populations en dépend.

La mise en place de **services peu coûteux accessibles au plus grand nombre** permettant que le prix de l'eau ne soit pas être un facteur de blocage pour les populations. Ainsi les Etats doivent mettre en place des systèmes souples de paiement, des subventions pour les populations à revenus faibles. Il est stipulé que les subventions doivent en majorité permettre la mise en place des infrastructures de base : branchement, forages, etc. Le prix de l'eau doit lui pouvoir être au maximum recouvert par les usagers avec des modalités spéciales et souples pour les usagers à faible pouvoir d'achat. Les coupures d'eau pour non-paiement devraient être prohibées et rendues impossible par la prise en compte des capacités de paiement de chacun des usagers, ceci afin de ne pas contredire le contenu normatif du droit à l'eau qui veut que chaque personne ait accès à une quantité d'eau minimum.

La **qualité de l'eau**, l'OMS est la référence, néanmoins, chaque Etat doit être en mesure d'établir ses propres normes en tenant compte ces recommandations techniques et en donnant la priorité au contrôle et à l'élimination des polluants.

La **participation** de la population, qui dans son ensemble, a droit à l'information lui permettant de décider elle-même de la nature des services d'eau et d'assainissement qui lui sont adaptés, des modalités de gestion, etc. Une attention particulière doit être donnée aux groupes marginalisés et en particulier aux femmes.

Les Pays développés doivent s'engager à consacrer une part de **l'APD** au domaine de l'eau et de l'assainissement afin de contribuer à la réalisation des ODM. De même, **l'assistance bilatérale et multilatérale** doit être axée sur l'accès à l'eau et l'assainissement.

[108] Article 2.1 et 2.2, Rapport « la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement » El Hadj Guissé, 2005
[109] Article 2.3 c), Rapport « la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement ». El Hadj Guissé, 2005
[110] Article 2.2.b), Rapport « la réalisation du droit à l'eau potable et à l'assainissement ». El Hadj Guissé, 2005
[111] Voir contenu normatif du droit à l'eau dans la lecture de l'Observation n°15

Synthèse : les points clefs relatifs au droit à l'eau

Le tableau suivant propose de répondre de manière concise à 13 questions principales et essentielles sur le droit à l'eau. Ce résumé permet de clarifier certains malentendus sur le droit à l'eau et révèle quelques points qui furent des facteurs de blocage à la reconnaissance du droit à l'eau.

Tableau 1. Résumé, la fin des malentendus sur le droit à l'eau. 13 points en débat.

Est-ce que le droit à l'eau est reconnu au niveau international ?	
Oui	Le droit à l'eau est reconnu explicitement dans plusieurs textes de portée internationale mais c'est l'Observation n°15 qui est le texte le plus abouti sur le contenu de ce droit. Elle permet de lever un certain nombre d'incertitudes et de malentendus. Mais compte tenu du caractère non contraignant du texte, et de la situation actuelle mondiale en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement, il est clair que le droit à l'eau mérite une meilleure reconnaissance pour faire de l'accès à l'eau pour tous une réalité.
Est-ce qu'il existe des normes de quantité/ qualité/ proximité ?	
Oui.	On peut apprécier le respect du droit à l'eau grâce aux normes de l'OMS sur la qualité ou la quantité. En outre, les Etats sont encouragés à développer des normes nationales plus adaptées aux contextes locaux. Les normes SPHERE constituent également des référentiels majeurs.
Est-ce que le droit à l'eau comprend le droit à l'assainissement ?	
Oui	Selon l'Observation n°15, l'accès à des installations sanitaires de base fait partie intégrante du droit à l'eau, et à ce titre, le texte précise que *« garantir l'accès à un assainissement adéquat est non seulement fondamental pour le respect de la dignité humaine et de la vie privée, mais constitue également un des principaux moyens de protéger la qualité de l'approvisionnement et des ressources en eau potable ».* En outre, conformément aux droits à la santé (Observation Générale n°4, 1991) et à un logement suffisant (Observation Générale n°14, 2000), les États parties ont l'obligation de fournir progressivement des services d'assainissement sûrs, en particulier dans les zones rurales et les zones urbaines déshéritées, en tenant compte des besoins des femmes et des enfants.
Est-ce que l'eau concernée est uniquement pour les usages personnels et domestiques?	
Oui	Le droit à l'eau statue uniquement sur l'eau nécessaire à la personne, et ne s'attache pas à définir le droit de l'eau nécessaire aux autres usages (agriculture, industrie, etc.). Il ne s'intéresse donc qu'à une frange minime de l'eau utilisée[112]. Il est nécessaire de faire cette différence : l'amalgame pourrait conduire à la non reconnaissance du droit à l'eau comme droit de l'homme. Comme le droit à l'eau ne concerne qu'une faible partie de l'eau, il est envisageable de lui accorder un statut juridique particulier.
Est-ce que les populations marginalisées sont prioritaires ?	
Oui	Il est clairement stipulé que la non discrimination et l'égalité[113] sont à garantir en terme d'accès à l'eau et qu'il est nécessaire de porter une attention spéciale aux groupes défavorisés.
Est-ce que la priorité est donnée aux zones rurales et péri urbaines ?	
Oui	Le droit à l'eau concerne particulièrement les zones rurales et les zones périurbaines et les personnes les plus démunies dans les pays en développement. Il est évident que les implications ne sont pas les mêmes dans les pays développés où le niveau d'infrastructures actuel est déjà élevé et les PED où une large part de la population, vivant en zone rurale n'est pas desservi, ou encore dans les zones périurbaines ou les problèmes fonciers affectent une bonne desserte.
Est-ce que le droit à l'eau signifie le raccordement individuel pour chaque personne ?	
Non	Le droit à l'eau ne signifie pas que chaque ménage ou chaque habitation doive être raccordé individuellement. En outre, on peut faire la différence entre droit à l'eau en milieu urbain et en milieu rural. En milieu urbain, le droit à l'eau concerne l'approvisionnement et l'assainissement des eaux usées et donc le droit pour chaque personne d'être raccordée aux réseaux de

[112] L'eau domestique représente seulement 8% des usages de l'eau. L'agriculture représente 69% et l'eau à usage industriel et énergétique 23%.
[113] Thèmes spéciaux de portée générale, Articles 13 à 16 de l'Observation n°15 : non-discrimination et égalité
[114] H. Smets, Le droit à l'eau, p4

	distribution et d'assainissement situé dans son voisinage[114]. En milieu rural, il signifie que chaque personne dispose d'eau potable à proximité de son domicile, ce qui ne veut pas dire que chaque logement rural doive être raccordé à un réseau de distribution.
Est-ce que le droit à l'eau signifie la gratuité de l'eau ?	
Non	Le droit à l'eau ne signifie pas la gratuité de l'eau. Au contraire, enrichi des approches précédentes définissant le droit à l'eau comme un bien économique, il est clair que l'eau a une valeur économique (la ressource n'a pas de prix, mais les services en ont un). Le droit à l'eau signifie donc le droit pour chaque être humain d'avoir accès à l'eau selon le contenu normatif (quantité, qualité, disponibilité physique et économique) énoncé dans l'Observation n°15. Mais il signifie aussi le recouvrement d'une partie des coûts nécessaires à l'installation des infrastructures, des coûts d'entretien, etc. Ce n'est donc pas la ressource naturelle qui a un coût mais les services qui permettent sa desserte.
Est-ce que le droit à l'eau signifie une gestion publique de l'eau ?	
Non	Le droit à l'eau ne signifie pas un retour de la gestion des services d'eau et d'assainissement par les pouvoirs publics. Il signifie que les pouvoirs publics doivent exercer un rôle de régulateur et un contrôle effectif sur les services de l'eau. En outre, cela ne signifie pas que la liberté du commerce dans le secteur de l'eau sera altérée, cela signifie simplement que les obligations de service public de l'eau devront être clairement définies et respectées pour permettre de garantir le droit à l'eau pour tous.
Est-ce que les Etats sont responsables ?	
Oui	Les Etats sont les premiers acteurs concernés par la mise en œuvre du droit à l'eau.. L'Observation n°15 définit avant tout les obligations des Etats. Comme mis en exergue par le PNUD dans son dernier rapport, la volonté politique fera la différence.
Est-ce que la communauté internationale a un rôle à jouer ?	
Oui	L'Observation n°15 suggère d'une part la mise en place de nouveaux accords internationaux[115] pour promouvoir le droit à l'eau, d'autre part invite à une certaine prudence à l'égard des Institutions Financières Internationales et enfin à une mobilisation financière importante de l'APD.
Est-ce que reconnaître le droit à l'eau donnera lieu à de nombreux procès ?	
Non	Non, reconnaître le droit à l'eau ne signifie pas que l'accès à l'eau et à l'assainissement fera l'objet de multiples procès. Il signifie seulement que le droit en vigueur en matière de santé, d'environnement, d'urbanisme, etc. sera mieux mis en œuvre. Reconnaître le droit à l'eau c'est néanmoins appliquer les principes d'information et de participation des populations qui seront alors plus à même de revendiquer leurs droits.
Est-ce que le droit à l'eau remet en cause la souveraineté des Etats ?	
Non	Le droit à l'eau, comme définit par l'Observation n°15, ne signifie pas que les États perdront une partie de leurs droits souverains sur leurs ressources en eau. En effet, au titre du droit de l'environnement défini par le principe 21 de la Déclaration de Stockholm (1972) *« Les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement ».* Au final, le droit à l'eau signifie que, sous réserve de ses engagements internationaux, chaque État peut autoriser ou non des exportations d'eau potable et consentir ou non à des transferts d'eau pour l'approvisionnement des populations voisines.

[115] Article 35

DROIT A L'EAU. DEBATS CONNEXES

La privatisation de l'eau en question.

« L'eau c'est la vie, ce n'est pas une marchandise comme les autres ! » On peut légitimement s'accorder sur ce principe. L'eau n'est pas une marchandise classique, et ne peut donc pas être soumise aux règles de l'offre et de la demande sur un marché, qu'elle que soit son ampleur. Pourtant, même si le droit à l'eau est reconnu comme un droit de l'homme fondamental par le biais de l'Observation n°15, certains s'accordent à dire que, dans la pratique : « *« Deux conceptions diamétralement opposées s 'affrontent : l'eau est vue comme une marchandise par certains, comme un droit par d'autres [..] De la première conception découle une approche financière très lucrative et soucieuse d'engranger rapidement des dividendes. De la seconde, une approche sociale fondée sur la conscience de l'importance vitale de l'eau, ressource limitée et en voie de dégradation*[116]*. »* Ainsi, la reconnaissance du droit à l'eau comme droit fondamental serait contrée par le développement du secteur privé. En outre, Ricardo Petrella[117] explique que : *« Dans une logique pure de marché, les diverses considérations fondamentales liées à l'utilité et aux faibles disponibilités en eau dans de vastes régions du monde doivent en faire un bien marchand, au sens strictement économique du terme, ce qui représente potentiellement pour le capital privé l'une des meilleures sources de profit, à moyen et à long terme*[118] *».*

Certains Etats ont également décrétés la privatisation des services d'eau illégale, c'est notamment le cas de l'Uruguay (voir encadré 10) et des Pays Bas. Le parlement néerlandais a en effet voté à l'unanimité (moins un parti de droite) une loi interdisant à toute entreprise privée d'exploiter un réseau public de distribution d'eau potable. Ce texte législatif stipule en outre que les services de distribution d'eau potable ne peuvent être assurés que par des entités publiques ou contrôlées à 100% par les pouvoirs publics[119].

Fort de ces quelques éléments, il nous semblait essentiel de développer une partie sur la question de la privatisation des services de l'eau. Comme on l'a vu avec la lecture de l'Observation Générale n°15, le droit à l'eau est un concept sous tendu par le concept d'accessibilité économique. Qu'en est il de cette accessibilité économique quand les multinationales de l'eau font incursion dans les PED ? Pourquoi ces débats vifs et animés sur la gestion privée de l'eau ?

Débattre du droit à l'eau, ce n'est pas débattre de la privatisation

Tout d'abord, débattre du droit à l'eau, ce n'est pas uniquement débattre de la privatisation de l'eau et ce n'est pas s'opposer diamétralement à cette privatisation. Pourquoi ?

- Parce qu'aujourd'hui plus de 90% des services d'eau sont assurés par les services publics. Pourtant les chiffres énoncés au long de ce rapport montrent bien que la situation globale est assez alarmante. Le secteur privé n'est donc pas le responsable de tous les maux, et ce même si certains échecs sont éloquents sur les incapacités du privé à répondre aux besoins des pays en développement. Il est bien commode de faire endosser toute la responsabilité au privé, à ce titre, S. Jaglin rappelle que *: « Focaliser le débat sur la seule " privatisation " est contre-productif : que la délégation soit adaptée à certaines configurations ne fait pas de doute, qu'elle soit une solution universelle est peu probable*[120]*. »*

---

[116] Roger Lenglet, Jean-Luc Touly, *L'eau des multinationales Les vérités inavouables*, Fayard (p 194)

[117] R. Petrella est professeur à l'Université de Louvain en Belgique. Il est aussi le fondateur du Groupe de Lisbonne depuis 1991 et collabore avec plusieurs organismes socioéconomiques européens. Il a publié plusieurs ouvrages, parmi lesquels *Le Bien Commun : éloge de la solidarité* (1996) et *La Guerre économique : l'heure de la résistance* (1997). Il est également initiateur du Contrat Mondial de l'Eau (CME), initiateur de l'Assemblée Mondiale des Elus et Citoyens de l'Eau (AMECE, mars 2007). Belgique.

[118] Petrella (R.) (sous la direction de), *L'eau. Res publica ou marchandise ?* Editions « La Dispute », 2003, p. 68.

[119] D. Hall, E. Lobina, *L'eau, un service public*, PSIRU, 2006.

[120] Jaglin (S.), *Vingt ans de réformes dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne : une géographie de la diversité*, *Cybergeo*, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) "L'eau à la rencontre des territoires", Montpellier, France, 27-28 et 29 mai 2004

- Parce que bien souvent dans les quartiers déshérités des pays en développement, le secteur privé gère les services d'eau avant l'arrivée des multinationales (voir encadré 1). En effet, les services de distribution d'eau sont souvent gérés par des opérateurs privés : gestionnaires de bornes fontaines, charretiers, etc. De ce fait, les populations paient parfois l'eau dix fois plus cher que les personnes qui sont raccordées au réseau. Il faut donc prendre garde à ne pas faire d'amalgame autour du terme « gestion privée ».

Malgré cela, débattre du droit à l'eau, c'est également comprendre pourquoi la privatisation des services de l'eau a si mauvaise presse et de comprendre l'essence des débats animés qui se tiennent sur ce sujet. Pour ce faire, retour rapide sur les origines de la privatisation des services d'eau dans les PED, et exposé de quelques exemples d'échecs cuisants des multinationales de l'eau.

Encadré 9. Entretien réalisé en Commune V de Bamako. L'eau dans le quartier déshérité, dix fois plus cher que dans les quartiers riches !

L'entretien est réalisé dans une famille de la commune V de Bamako. Les questions en débat portent sur l'accessibilité économique et le prix de l'eau dans ce quartier déshérité.

Le chef de famille : *« La borne fontaine n'est pas loin de la maison, vous voyez... elle est juste là... devant... ce qui fait qu'on ne paie pas pour le transport... on a de la chance.... car avec le transport, le prix du seau augmente. Au lieu de 15 FCFA, cela peut aller jusque 35 à 50 FCFA... vous imaginez ? »*… *« Pour le nombre de seau, non je ne sais pas, attendez... »* Il appelle une des femmes de la maison qui se joint au groupe.

Une des femmes de la maison *: « On achète à peu près 18 seaux par jour... à 15 FCFA le seau... pour l'ensemble de la famille... Donc j'investis à peu près 450 FCFA par jour pour l'eau... cela représente une grosse part du budget quotidien... en plus, je suis teinturière, vous voyez tous les seaux ici...tout ceci est mon matériel de travail... et la teinture, c'est une activité qui consomme beaucoup d'eau! »*

Le chef de famille : *« On voudrait se faire brancher sur le réseau, mais le raccordement coûte cher, alors on doit attendre... C'est beaucoup plus avantageux d'être raccordé au niveau des prix, mais l'investissement de départ est élevé... et souvent quand vous faites la demande à Energie Du Mali (EDM ndrl.), il faut attendre longtemps avant qu'ils viennent... »*

Une des femmes de la maison *: « Pour se raccorder au réseau, la personne volontaire fait une demande à EDM, la personne paie tout le raccordement au réseau, et chaque mois la facture arrive, c'est le propriétaire qui paie la facture.... il paie aussi un gestionnaire qui assure le fonctionnement de la borne... mais vous voyez en fait la gestion de la borne fontaine ici est privée, c'est un petit commerce en fait... très lucratif... mais à nous, en tant que consommateur, cela nous coûte très cher ! »*

Pourquoi et comment la privatisation? Les PPP

La privatisation des services d'eau et d'assainissement est fortement encouragée dès les années 1990 par les Institutions financières internationales (BM et FMI en tête). La période correspond également à la mise en place des plans d'ajustements structurels (PAS) dans la plupart des PED par les mêmes IFI. Ceux-ci encouragent la privatisation et la réduction des services publics. Le secteur de l'eau est touché par ces réformes. Par ces biais, la BM encourage la mise en place de Partenariat Public Privé (PPP). Dans les zones urbaines des pays en développement, le partenariat public privé est jugé comme un moyen privilégié d'attirer les investissements qui font défaut pour pouvoir réaliser la construction ou l'extension des réseaux. Il est à noter que la mise en place de PPP ne signifie pas la privatisation totale des services, ce qui voudrait dire que l'entreprise est à la fois gestionnaire des services et propriétaire des réseaux. Au contraire, mettre en place un PPP signifie que la gestion des services est déléguée à un opérateur privé mais que l'Etat reste propriétaire des infrastructures. On parle de délégation de services publics (DSP). Celle-ci est régie par un contrat entre l'Etat et l'entreprise privée qui peut prendre plusieurs formes : la concession, l'affermage ou la gérance.

- Dans le cas d'un contrat de concession, l'entreprise finance, réalise les équipements et en assure l'exploitation.
- Dans le cas d'un contrat d'affermage (qui est la forme de délégation la plus répandue), la collectivité finance les équipements, mais elle en délègue l'exploitation à une entreprise privée, qui se rémunère directement auprès des usagers ; une partie du produit des factures d'eau revient cependant à la collectivité pour couvrir ses frais d'investissement.
- Dans le cas d'un contrat de gérance, la collectivité finance les équipements mais les confie à une entreprise mandataire qui agit sous ses ordres et pour son compte.

Ces orientations ont été confirmées lors du Forum de Kyoto (2003), où il fut à nouveau établi que *« L'eau est l'un, sinon le problème majeur de développement dans le monde et il faut d'urgence mobiliser des moyens financiers considérables pour s'y attaquer* [121]*».*

Malgré la justesse des constats de base qui ont poussé à la promotion des PPP, les résultats se sont avérés, en de nombreux endroits, moins évidents : les PPP ont en effet connus ces dernières années des échecs retentissants sur les trois continents que sont l'Asie, l'Afrique et l'Amérique Latine.

Les échecs de la privatisation

Les quelques exemples suivants montrent que la privatisation et les PPP prônés par les IFI ne sont pas forcément la réponse aux défaillances des services publics de l'eau dans les pays en développement. Bien au contraire : augmentation des prix de l'eau, non-extension des réseaux, corruption, manque de transparence, quartiers pauvres négligés, déconnexion du réseau si non-paiement, etc. Autant de situations qui, au lieu d'améliorer l'accès à l'eau pour tous, négligent les populations les plus défavorisées, qui sont pourtant celles dont il serait urgent de s'occuper !

Si l'ensemble des cas relatés ci-dessous mériterait bien évidemment une étude plus complète des paramètres en jeu, et même si cette liste n'est pas exhaustive ; cet aperçu permet néanmoins de comprendre que le secteur privé rencontre généralement quelques difficultés à fournir des services de qualité dans des zones défavorisées et donc à mettre en oeuvre le droit à l'eau.

En Afrique :

- **SUEZ, ghetto de Soweto**[122]**, Afrique du Sud**. SUEZ a demandé la fermeture de fontaines publiques à Soweto pour cause de concurrence déloyale, provoquant alors conséquences désastreuses auprès des populations des bidonvilles : approvisionnement en eau aux rivières, développement de maladies pour cause de consommation d'eau non salubre, etc.

- **SAUR (filiale de la société Bouygues), Mali.** Un contrat de concession de vingt ans a été conclu en 2000 entre l'Etat Malien et SAUR, filiale de la multinationale française Bouygues. Celui-ci a été rompu par le gouvernement malien en 2005 suite au non respect de deux clauses essentielles : l'extension des réseaux urbains et la diminution des tarifs. La rupture de ce contrat s'est faite à « l'amiable » et n'a donné lieu a aucun procès.

En Asie :

- **SUEZ, Manille, Philippines**. En 7 ans, les prix ont connus une hausse de 400 à 700 % et on a pu constater un non-respect des clauses du contrat (notamment au niveau de la qualité de l'eau, qui, mauvaise, a fait 6 morts et 725 malades ; et de l'extension des réseaux urbains). Une bataille juridique a été lancée par Suez pour faire diminuer les obligations contractuelles. Finalement, Suez a annoncé en pleine crise que l'entreprise se retirait de Manille et demandait plus de 800 millions pour dédommagement et remboursement des prêts. L'affaire est actuellement en arbitrage à la Chambre de commerce internationale. En attendant, les Philippins paient cher l'eau et ne disposent plus des puits traditionnels qu'on leur avait demandé de combler car devenus inutiles !

[121] Forum de Kyoto, 2003
[122] Voir, Roger Lenglet, Jean-Luc Touly, *L'eau des multinationales Les vérités inavouables*, Fayard (p 196) et l'article en ligne http://www.passant-ordinaire.com/revue/48-611.asp

En Amérique Latine :

- **SUEZ, Argentine**[123]. Le groupe SUEZ a conclu en 1993 un contrat de concession pour la distribution d'eau potable à Buenos Aires de XX années avec le gouvernement argentin au travers de sa filiale Agua Argentinas. En 2004, le gouvernement argentin fait savoir, suite à plusieurs mois de négociations avec SUEZ, sa volonté de rompre le contrat en affirmant que la filiale du groupe français n'avait pas respecté les termes du contrat de concession, notamment en matière d'investissements et de qualité de l'eau potable. Le président argentin Nestor Kirchner a sévèrement critiqué le groupe SUEZ en déclarant dans un discours que :. *« L'eau est un bien social, mais en Argentine, le service assuré était exécrable. Cela fait quinze ans qu'ils sont en Argentine, ils ont gagné des centaines de millions et beaucoup de gens n'ont même pas une goutte d'eau*[124]**"**.Le groupe SUEZ a alors porté plainte devant le CIRDI, tribunal d'arbitrage destiné à régler les différends en matière d'investissements étrangers, en rejetant les arguments du gouvernement argentin et en déclarant avoir accompli un *« travail exemplaire »* en permettant à plus de deux millions de personnes de bénéficier depuis 1993 de l'eau potable grâce à quelque 1,7 milliard de dollars d'investissements. Le gouvernement argentin et le groupe SUEZ sont encore aujourd'hui en procès.

- **« La guerre de l'eau de Cochabamba ».**[125] En 1999 en Bolivie, le gouvernement néolibéral d'Hugo Banzer favorise la privatisation des services de distribution de l'eau de Cochabamba, qu'il justifie par le manque de capitaux nécessaires à la réalisation d'un projet de barrage (Misicuni). Les populations rurale, périurbaine et urbaine, qui avaient jusque-là une relation conflictuelle dans la gestion de l'eau à l'échelle régionale, s'unissent pour revendiquer l'annulation du contrat de concession du consortium international « International Waters » (IW) et la modification de la loi encadrant les droits de propriété et de gestion de l'eau. Les manifestations accompagnant ces revendications ont d'abord été réprimées par l'armée avant que le gouvernement accepte de re-nationaliser la gestion de l'eau et d'amender la loi.

L'ensemble de ces échecs, parfois très médiatisés comme celui de Buenos Aires, ont abouti au lancement d'une campagne de mobilisation contre la privatisation de l'eau en 2005. Celle-ci, intitulée « STOP SUEZ », s'est déroulée simultanément dans plusieurs villes : Buenos Aires, Atlanta, Nelspruit, Cochabamba, Jakarta, Paris, Manille et Santiago de Chile. La déclaration de Paris[126] explicite les motivations des groupes de la société civile mondiale engagée qui défend principalement le fait que : *« L'eau est une ressource naturelle essentielle pour la vie. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement constitue un droit humain fondamental. SUEZ s'installe au niveau international pour transformer l'eau en une marchandise génératrice de profit et ce faisant, viole ces principes fondamentaux*[127] *».* Cette initiative mondiale témoigne d'un niveau d'organisation fort entre les différentes organisations.

Conclusion

Ce débat, qui peut parfois apparaître quelque peu dogmatique (militantisme social contre idéologie capitaliste) questionne au final la capacité des multinationales de l'eau (dont les trois plus grandes sont celles que l'on nomme communément « les sœurs françaises : SAUR, SUEZ et VEOLIA) à être en mesure de fournir des services de qualité à des franges de la population peu favorisées dans les pays en développement.

La lutte contre la privatisation des services de l'eau reflète en effet une lutte entre deux idées diamétralement opposées. Pour certains, l'eau doit être traitée comme un bien commun, comme le patrimoine commun de l'humanité. C'est le cas des groupes militants du contrat mondial de l'eau, dont le président, M. Ricardo Petrella, décrète que : *« l'eau est la vie, l'eau est à l'origine de la vie, elle est essentielle, insubstituable à la vie. Pour cette raison, elle doit être considérée comme un bien*

[123] Botton (S.), *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés. Une responsabilité sociale en partage.Le cas des services d'eau et d'assainissement, d'electricité, et de télécommunication dans les quartiers "cadenciados" de lagglomération de Buenos Aires (Argentine) de 1991 à 2004*, Thèse de doctorat, sous la direction de S. Jaglin et Y. Lichtenberg, décembre 2005.
[124] Voir l'article en ligne : http://www.elcorreo.eu.org/article.php3?id_article=3043
[125] Voir le mémoire de maîtrise en sciences géographiques de Simon Mélaçon, *La guerre de l'eau de Cochabamba, un problème géopolitique et de territorialité* , 2005, Université de Laval. Sous la direction de F. Lasserre
[126] Voir la Déclaration de Paris à l'adresse suivante : http://eau.apinc.org/spip.php?breve86
[127] Extrait de la Déclaration de Paris

commun, plus précisément un bien public mondial ». Pour d'autres, l'eau est bien qui doit passer par les mécanismes du marché, et qui doit donc répondre aux règles de l'offre et la demande.

Mais en relativisant le dogmatisme pour recentrer le débat sur plus de pragmatisme, il semble que ce débat sur l'incursion des entreprises privées dans la gestion de l'eau pose la question de la conservation d'un service public de qualité.

On a assisté à un changement de panorama très rapide, avec l'avènement dans les années 1990, d'une certaine euphorie autour de la privatisation de la gestion de l'eau. Aujourd'hui, force est de constater que l'on assiste à une prise de recul importante face à cet engouement, à un retrait du secteur massif du privé de l'eau implanté dans les pays en développement (en Afrique par exemple, les PPP sont généralement en grande difficulté : une vingtaine ont été recensés, parmi eux 10 ont été annulés ou non renouvelés), et à une crise majeure dans les institutions internationales. On assiste donc à un renversement de la doctrine promue par les institutions internationales depuis les années 1990. En résultante, la situation génère parfois un débat « simpliste », ou tout du moins très idéologique, autour des acteurs : la gestion de l'eau doit elle être réalisée par le secteur public ou par le secteur privé ? Depuis plus de vingt ans, les réformes ont modifié la relation entre services d'eau et espaces urbanisés. Pour confirmer ce propos, S. Jaglin explique que *« Nombre de ces changements sont cependant masqués ou déformés par un débat centré sur les " privatisations " qui passe à côté des grands enjeux de desserte dans les villes en développement (Budds, McGranahan, 2003). La convention libérale, pour influente qu'elle soit, n'a de fait qu'un pouvoir explicatif limité des recompositions à l'œuvre*[128]*. »*

En réalité, on peut se demander s'il s'agit vraiment d'un échec du secteur privé à fournir des services de qualité ou de celui du secteur public (ici l'Etat) à réguler et négocier les contrats de délégation de service public avec les entreprises privées. Il peut être facile de faire endosser la responsabilité au privé, alors que c'est très certainement le manque de vision commune qui entrave la collaboration efficace du public et du privé. Les débats assez bipolaires sur la question démontrent que l'on est encore à la recherche du « bon acteur » alors que cette entrée semble aujourd'hui quelque peu dépassée : il y a vingt ans, les services publics de l'eau dans les pays en développement n'avaient pas, pour la plupart, réussi à poser les conditions nécessaires à la satisfaction des besoins en eau et assainissement de leurs populations. Aujourd'hui, le secteur privé rencontre de nouveaux problèmes. Alors, quels services d'eau pour demain ?

En outre, dans les années 1990, l'eau a été dépolitisée. On a fait passer sa gestion dans la sphère privée marchande et non politique. Dans les années 2000, comme on l'a vu avec la progression des débats au sommet et les dernières déclarations, notamment du PNUD sur la place centrale de la volonté politique pour mettre en place des services d'eau et d'assainissement performant, l'eau redevient un problème politique central et mondial (débats sur l'émergence d'outils internationaux de gestion). Il y a donc un fort changement de perspective en une dizaine d'années.

Dorénavant, si certaines études scientifiques ont permis de montrer les incapacités des entreprises privées, il semble aujourd'hui, nécessaire de construire le débat en dépassant le débat idéologique et en réfléchissant à des solutions alternatives puisque public et privé ont montré leurs faiblesses respectives. Les différentes expériences ont montré que les trajectoires nationales et l'histoire déterminent la gestion de l'eau, et qu'en conséquence, il n'y a donc pas de modèle préconçu. Il est donc nécessaire de trouver des solutions cohérentes face aux réalités et aux choix des sociétés pour une meilleure efficacité du service, en gardant toujours une ligne de conduite qui empêche qu'un modèle de gestion, quel qu'il soit, puisse priver l'Etat de son rôle de responsable des services publics et de définition des politiques sectorielles. Il est également nécessaire pour tous les gouvernements d'élaborer des stratégies nationales de gestion de l'eau et de faire passer l'eau au rang des priorités nationales.

Ainsi, les questions auxquelles les acteurs doivent dorénavant tenter de répondre ensemble et en tenant compte des leçons apprises des expériences passées : Quelle échelle de gestion favoriser ? Est-ce que les affirmations de droit en matière d'eau sont un réel levier d'action ? Plus généralement, quels services publics pour demain afin d'assurer le droit à l'eau aux populations les plus vulnérables?

[128] Jaglin (S.), *Vingt ans de réformes dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne : une géographie de la diversité*, *Cybergeo*, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) "L'eau à la rencontre des territoires", Montpellier, France, 27-28 et 29 mai 2004

Une convention des Nations Unies, par qui? Pourquoi ?

Pourquoi une convention de l'ONU?

La demande va croissant pour l'élaboration d'une Convention des Nations Unies qui réaffirmerait le rôle fondamental des gouvernements dans l'approvisionnement en l'eau, et qui pourrait être un modèle pour l'ensemble de ces pays.

De l'Observation n°15 qui dans son article 35 réaffirme que : *« Les États parties devraient veiller à ce que le droit à l'eau reçoive l'attention voulue dans les accords internationaux et, à cette fin, devraient envisager d'élaborer de nouveaux instruments juridiques. En ce qui concerne la conclusion et la mise en oeuvre d'autres accords internationaux et régionaux, les États parties devraient s'assurer que ces instruments n'ont pas d'incidence néfaste sur le droit à l'eau. Les accords de libéralisation du commerce ne devraient pas entraver ou amoindrir la capacité d'un pays d'assurer le plein exercice de ce droit »,* aux revendications des groupes militants (The councils of canadians, The Blue Planet Project ou Green Cross, etc.) et aux mobilisations de la société civile, le consensus se crée : une convention de l'ONU est aujourd'hui nécessaire.

Pour certains groupes militants, une convention de l'ONU permettrait de contrebalancer le poids des multinationales de l'eau qui sont considérées comme une menace pour les populations les plus défavorisées et pour la conservation et le partage équitable de la ressource. A ce titre, Maude Barlow[129], présidente du groupe *Council of Canadians* déclarait lors des Rencontres Internationales du droit d'accès à l'eau (Marseille, novembre 2006) que *« si nous n'avons pas une institution internationale pour la conservation de la ressource et l'équité de la répartition de l'eau nous n'aurons pas un monde sûr et équitable pour la gestion de l'eau potable (...) En fait nous avons besoin d'une convention internationale de l'ONU pour contrebalancer le pouvoir croissant des entreprises privées sur le secteur de l'eau. En fait l'accès à l'eau n'est pas en train de devenir un droit humain mais au contraire la politique de l'eau est en train de passer des Nations Unies et des Gouvernements du monde vers les institutions qui favorisent la privatisation et la marchandisation de l'eau ».*

Pour d'autres, l'objectif principal est de donner à l'eau un statut de bien commun afin de respecter et de faire valoir son caractère fondamental. Pour Ricardo Petrella, ceci doit passer par l'établissement de normes juridiques internationales : *« C'est aux Parlements, organes principaux de la représentation politique dans les sociétés "occidentalisées", ou aux institutions comparables dans d'autres contextes civilisationnels, que revient la responsabilité de modifier les législations existantes en application aux principes et aux règles ci-dessus explicités. Définir un corpus juridique nouveau en matière d'eau, non seulement au plan local et national mais également au plan international et mondial (un "droit mondial de l'eau") constitue une tâche primordiale face au vide juridique existant dans ce domaine à l'échelle mondiale. La priorité est à donner à un "Traité Mondial de l'Eau" fondé sur le principe de l'eau en tant que bien vital patrimonial commun de l'humanité. Ce "traité", par exemple, exclurait l'eau de toute convention internationale commerciale (dans le cadre de l'OMC), comme c'est déjà le cas pour le domaine culturel[130]».*

Ainsi, la volonté commune, quelles que soient les orientations de chacun, de mettre en place une convention de l'ONU émane d'une part de la prise de conscience généralisée que l'eau est l'urgence humanitaire du XXIème siècle et d'autre part de *« L'idée qu'il existe un patrimoine commun de l'humanité ou encore des biens publics mondiaux qui ne peuvent être gérés par chaque Etat seulement pour lui-même progresse lentement[131].* Mais il est également évident que : *« Il reste à inventer, par la négociation internationale, des modes de gestion qui permettront de dégager et de prendre en considération l'intérêt général de l'humanité toute entière ».* C'est tout l'enjeu des discussions sur la mise en œuvre d'un tel instrument international.

---

[129] Maude Barlow est présidente nationale du Conseil des Canadiens, le plus important groupe de défense des intérêts publics du Canada, Elle est aussi co-fondatrice du Projet Planète bleue, dont le but est de mettre fin à la réification de l'eau, et une directrice de l'*International Forum on Globalization*, un organisme de recherche et d'éducation de San Francisco opposé à la mondialisation de l'économie. Canada.

[130] In Manifeste pour un contrat mondial de l'eau

[131] Ce que confirme, en France, la Charte de l'environnement, à laquelle renvoie, depuis la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005, le Préambule de la Constitution française du 04 octobre 1958 ; ainsi, lit-on en préambule de la Charte « *que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ; que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* ».

Il nous parait essentiel de développer deux idées qui sous tendent ces mêmes discussions :

- L'eau est de plus en plus considérée et reconnue comme étant une chose commune.
- L'eau est une ressource vitale qui subit de plus en plus de pressions diverses pouvant menacer à terme la vie humaine.

L'eau, une chose commune

Dans un premier temps, on peut dire que l'eau, tant dans son usage que dans son utilité, est un bien collectif non seulement vital mais aussi universel. En effet, dans la mesure où l'air et l'eau « *ignorent et défient l'existence des frontières*[132] », l'internationalisation de la gestion des questions environnementales, telles que celles relatives à la qualité de l'air et de l'eau, est aussi logique qu'incontournable. Ainsi, l'eau est une ressource universelle particulièrement menacée aujourd'hui mais, et de manière paradoxale, son caractère vital fait qu'elle est en droit comme en économie considérée comme une « chose commune » ou un « bien collectif », et par-là même est faiblement protégée.

De fait, il est nécessaire de rappeler quelques définitions : qu'est ce qu'une chose commune ? Et comment une chose commune s'oppose t'elle à un bien ?

Les biens sont toutes les choses qui sont susceptibles d'appropriation privée, parce qu'elles peuvent procurer à l'homme une certaine utilité. A contrario, les biens ne peuvent se confondent pas avec les choses : en effet, certaines choses ne sont pas susceptibles d'appropriation, et par suite, ne sont pas des biens ; ainsi en est-il des choses communes, telles que l'air, la lumière, ou l'eau douce[133] . Sur la base des termes ainsi définis, l'eau peut être considérée comme une « chose » (et non comme un bien puisqu'elle est offerte à l'usage de tous), ce qui rend aujourd'hui sa protection juridique des plus complexe.

On voit bien qu'aujourd'hui ce statut originel évident de « l'eau, chose commune » pose aujourd'hui un certain nombre de problèmes juridiques, ce qui explique le flou actuel autour de cette question, et de surcroît les mobilisations pour parvenir à un accord mondial commun.

L'eau, source du développement

D'autre part, compte tenu de l'importance de l'eau dans tous les aspects essentiels de la vie et du développement, il est évident que cette ressource mérite une prise en compte particulière. En effet, la question de l'eau se retrouve dans une nébuleuse de problématiques connexes :

- l'eau potentielle source de conflit ou potentielle arme géopolitique. Ainsi *déclarait Ismail Serageldin, vice-président de la Banque Mondiale « L'eau sera au coeur des guerres du siècle prochain »*
- l'eau, une ressource limitée et non renouvelable soumise à de plus en plus de pressions (urbanisation, pollution, sur-exploitation, etc.),
- l'eau, garante de la sécurité alimentaire mondiale, etc.

Dans les PED, l'eau devient l'enjeu principal du développement. Ainsi, déclarait André Santini : *« (…) L'eau n'est pas seulement une manne inégalement répartie sur le globe : c'est aussi une ressource dont la gestion détermine les possibilités d'utilisation. L'existence de réseaux d'approvisionnement en eau potable, celle de réseaux d'assainissement, sont des conditions pour un développement humain, sanitaire et économique satisfaisant*[134] *»*.Il est donc plus que temps d'utiliser les ressources en eau de façon plus optimisée[135], parce que l'eau, même si elle recouvre les trois quarts de la planète, n'est pas inépuisable[136] . Et ce, d'autant plus que la sécheresse, liée au réchauffement climatique planétaire, se

[132] Morand-Deviller (J.), *Le droit de l'environnement*, PUF, Collection « Que sais-je ? », n°2334, 6e éd. , 2004, p. 28.

[133] Pourtant, l'eau douce et l'air sont fortement utiles à l'homme mais ne sont pas d'appropriation privative mais collective, leur qualité est aujourd'hui surveillée par des organismes publics (l'Agence de l'air, par exemple) et leur gestion parfois aussi (les collectivités publiques sont souvent et légalement chargées de l'assainissement et de la distribution de l'eau, qu'elles peuvent d'ailleurs assurer en régie directe ou par le biais de délégations de service public (Voir : Launay (J.), *Moderniser la gestion de l'eau*, Rapport d'information, AN, n°1170, 03 novembre 20 03, p. 20)).

[134] Santini (A.), *Proposition de loi sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, AN, Rapport, n°2041, 26 janvier 2005, p. 5.

[135] Voir, sur cette question : Trouilly (P.), *Le principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau est-il devenu inutile ?*, Environnement, 7/2004, p. 7-9.

[136] Papon (P.), *Mieux gérer l'océan mondial*, Futuribles, février-mars 1999, n°239-240, p. 23-3 5.

développe. Les développements récents de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la Désertification vont particulièrement dans ce sens. La prochaine conférence internationale de l'UNCCD qui se tiendra à Madrid en septembre 2007 traitera pour une large part des relations entre sécheresse, changement climatique, et développement d'initiative permettant d'enrayer ces deux problèmes connexes.

Au final, l'accès à l'eau s'avère être un objectif fondamental à réaliser pour le devenir de l'humanité qui ne pourra être réalisé que par la consécration d'un « service public mondial de l'eau douce », qui pourrait, demain, être garanti par les Nations Unies au travers d'une convention cadre.

A contrario de ces avis positifs face à la promotion d'une convention internationale, le Professeur Amidou GARANE[137] de l'Université de Ouagadougou estime que : *« Des instruments internationaux, notamment une convention internationale sur le droit à l'eau, aussi détaillée soit-elle, n'est pas une garantie suffisante de mise en œuvre effective de ce droit par les Etats. Un éventuel instrument conventionnel pourrait tout au plus signifier l'attachement constant et ferme de la communauté internationale à la réalisation du droit à l'eau[138]. »* Malgré cette réserve, réaffirmer l'attachement de la communauté internationale à atteindre cet objectif essentiel nous semble une étape importante, au moins dans la mesure ou ces déclarations remettent l'eau dans la sphère politique.

En outre, la complexité d'un tel outil vient de la transversalité du sujet traité, et même si un tel projet était mis en chantier, il ne sera pas ratifié avant des dizaines d'années. A titre d'exemple,

Quel pourrait être son contenu?

L'objectif de la mise en œuvre d'un tel instrument juridique international est de, quelles que soient encore une fois les orientations de chaque groupe de militants, de donner une place centrale à l'eau et de préciser son caractère fondamental pour la vie humaine. Ainsi envisagée, la mise en place d'une convention de l'ONU serait un élément accélérateur pour la reconnaissance, le respect et la mise en œuvre du droit à l'eau pour tous.

Cette convention est aussi l'expression d'un large spectre de questionnements : à qui appartient et devrait appartenir la ressource ? Est-ce que l'eau est un bien comme les autres ? Doit elle bénéficier d'un statut particulier ? Comment peut-on gérer le partage de la ressource ? Comment réduire les inégalités ? Comment faire participer les citoyens à la gestion ?
Ces initiatives montrent d'une part une prise de conscience claire de l'urgence de la situation et de la nécessité d'établir de nouvelles règles claires de gestion

A ce sujet, Maude Barlow précisait (Rencontres Internationales du droit d'accès à l'eau, Marseille, novembre 2006) que *« Est-ce qu'une convention internationale sur l'eau résoudrait la crise à elle seule ? Non bien sûr. Mais elle établirait un cadre pour l'eau en tant qu'élément vital et non en tant que denrée économique. Elle établirait également l'indispensable base légale pour un système équitable de distribution. Une convention internationale pour le droit à l'eau fournirait un corpus législatif commun et cohérent à toutes les nations et clarifierait le rôle de l'Etat (fournir de l'eau potable abordable pour tous les citoyens). Une telle convention servirait aussi à sauvegarder tous les droits humains aujourd'hui acceptés ainsi que les conventions sur l'environnement ou celles qui sont en conflits avec d'autres parce que l'eau n'est pas considérée comme un droit humain ».*

A ce titre, l'Observation n°15 précise dans son article 36 que *« Les États parties sont tenus de veiller à ce que les mesures qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales tiennent dûment compte du droit à l'eau. En conséquence, les États parties qui sont membres d'institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient porter une plus grande attention à la protection du droit à l'eau dans les politiques de prêt, les accords de crédit et les autres initiatives internationales de ces institutions ».*

[137] Directeur de la Recherche de l'Institut Diplomatique et des Relations Internationales (IDRI) de Ouagadougou. Burkina Faso.
[138] Garane (A).La mise en œuvre du droit à l'eau en Afrique de l'Ouest, in Guillaume Grisel, *La mise en œuvre du droit à l'eau*, Actes du XXIX Congrès ordinaire de l'IDEF, Publications de l'Institut Suisse de Droit Comparé, n°53, Schulthess, Genève/Zurich/Bâle, 2006, pp. 203 et svts

Green Cross a fait une proposition sur le contenu que pourrait avoir un tel instrument juridique international[139] (mai 2005). Ce projet de convention cadre réaffirme un certain nombre de principes fondamentaux tels que: *« l'eau est la vie, qu'elle est destinée à différents usages, qu'elle remplit de multiples fonctions pour l'Homme et les écosystèmes aquatiques ; l'eau a une valeur sociale, économique et écologique et qu'elle est une clé pour le développement durable ; l'eau n'est pas un produit comme les autres ni une simple marchandise ; l'eau est un bien public ; l'eau est un patrimoine partagé de l'humanité[140] ».*

Qui va soutenir le projet ?

Si une convention des Nations Unies était demain soumise à discussion, on peut se demander quels seraient les instances pour la soutenir et la porter jusqu'à son adoption. Comme on l'a vu précédemment, un certain nombre de groupes de la société civile la soutiendrait activement, mais quels Etats s'engageraient? En effet, si la sensibilisation et la mobilisation peuvent venir de la société civile, ce sera aux Etats d'adopter un projet de convention cadre. Si peu d'Etats le soutiennent, le projet pourrait rester lettre morte. Ainsi, H. Smets lors d'un entretien déclarait : *« Certes, une convention de l'ONU pourrait être un moteur d'accélération du processus mais quels Etats vont porter cette convention et quels Etats vont faire blocage ? Est-ce que les Etats-Unis, qui refusent tout ce qui a trait aux droits économiques, culturels et sociaux, vont soutenir ce projet ? Est-ce que les PED qui n'auraient pas saisi le contenu du droit à l'eau et l'assimilent parfois encore à tort à la gratuité vont soutenir le processus ? »* La sensibilisation est donc certainement encore longue.

[139] Proposition disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.watertreaty.org/convention.php
[140] Extrait du projet de convention cadre proposé par Green Cross.

EVALUATION DE LA COHERENCE ACTUELLE DES ACTEURS SUR LE DROIT A L'EAU

Cohérence des Etats. Quelques exemples de constitutionnalisation du droit à l'eau

Introduction

S'interroger sur la portée du droit à l'eau en tant que droit individuel n'a de sens qu'en regard des obligations des autorités publiques pour satisfaire à ce droit.

Il faut noter que la question du droit à l'eau, et plus généralement de l'accès à l'eau et à l'assainissement, est très différente dans les PED et dans les pays développés. Les enjeux ne sont pas les mêmes : le nombre de personnes concernées est bien moindre dans les pays développés, les autorités publiques sont plus opérationnelles pour mettre en œuvre des réformes institutionnelles et juridiques ; alors que dans les pays en développement, la situation est inverse : le nombre de personnes non desservies est important, les capacités financières des populations sont faibles, et les autorités publiques connaissent des problèmes fonctionnels majeurs qui entravent la mise en œuvre de réforme : manque de moyens, manque de compétences techniques, etc.

Ainsi, nous nous interrogerons ici uniquement sur l'intégration du droit à l'eau en droit interne dans les PED.

Traduire le droit à l'eau dans les textes

En droit interne, le droit à l'eau peut être exprimé de diverses manières. Trois possibilités sont offertes : le droit à l'eau dérive d'un droit fondamental reconnu constitutionnellement, résulte d'une loi ou est reconnu explicitement dans la constitution.

1) Dérivé d'un droit fondamental reconnu constitutionnellement

Le droit à l'eau peut être dérivé d'un autre droit fondamental reconnu constitutionnellement.

- Le droit à l'eau est dérivé du droit à la vie, en Inde où la constitution (1997) précise dans son article 21 que : *« le droit d'accès à l'eau potable est fondamental pour la vie et ce droit est une responsabilité de l'Etat, au travers de l'article 21, de fournir de l'eau potable à ses citoyens ».*

- Le droit à l'eau est dérivé du droit à un environnement sain au Niger. La constitution, dans son article 27 stipule que : *« Toute personne a droit à un environnement sain. L'État veille à la protection de l'environnement. Chacun est tenu de contribuer à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement dans lequel il vit.*

2) Résulte d'une loi

Le droit à l'eau peut également résulter d'une ou de plusieurs lois qui font référence à l'accès à l'eau comme droit fondamental.

- En Algérie, le code de l'eau (2005) reconnaît *« le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement pour satisfaire les besoins fondamentaux ».*

- En Mauritanie, le code de l'eau reconnaît, dans son article 2 que*: « L'eau fait partie du patrimoine de la Nation. L'usage de l'eau constitue un droit reconnu à tous, dans le cadre des lois et règlements en vigueur ».*

- Au Cameroun, la loi n°98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau affirme que : *« L'eau est un bien commun du patrimoine national dont l'Etat en assure la protection et la gestion et en facilite l'accès à tous ».*

D'autres lois font de l'accès à l'eau potable pour les usages domestiques et personnels des populations une priorité. Ainsi sans reconnaître le caractère fondamental de l'eau, les usages de l'eau sont hiérarchisés et l'eau à usage domestique et personnel est prioritaire.

3) Reconnu explicitement au niveau constitutionnel

Enfin, le droit à l'eau peut être reconnu explicitement dans la constitution du pays comme droit fondamental.

En effet, certains Etats ont inscrit le droit à l'eau dans leur constitution sans attendre l'émergence des débats sur ce sujet et/ou l'adoption de l'Observation n°15 des Nations Unies pour reconnaître ce droit et en faire un droit fondamental. In fine, la mise en oeuvre repose sur la responsabilité et les devoirs de l'Etat, qui se doit alors de, d'une part, favoriser la mise en place d'une législation adéquate définissant les mécanismes d'application des principes constitutionnels, et d'autre part de promouvoir le développement des services publics de base.

Le tableau suivant recense, par continent (Afrique, Asie et Amérique Latine), les pays en développement qui ont inscrit le droit à l'eau dans leurs constitutions. A chaque fois est précisé, le pays, l'année d'adoption de la constitution et les articles se référant au droit à l'eau.

L'encadré 10 présente les conditions de la reconnaissance du droit à l'eau dans la constitution belge.

Encadré 10. La Belgique reconnaît constitutionnellement le droit à l'eau

Le gouvernement belge a adopté le une "résolution sur l'eau" (19 avril 2005) dans laquelle il reconnaît l'accès à l'eau potable comme étant un droit humain qui devrait être inclus dans la Constitution belge[141].

Cette résolution recommande une augmentation significative de l'aide au développement pour l'eau potable et de l'assainissement, en tenant compte du fait que l'accès à l'eau et sa distribution restent dans les mains du public et que les institutions financières ou commerciales ne devraient pas exercer de pression sur les pays en développement, pour libéraliser ou privatiser leurs marchés de l'eau. Les autres éléments de cette résolution soulignent la participation des utilisateurs (particulièrement celle des femmes), la gestion intégrée des ressources en eau, le renforcement des capacités des gouvernements central et local, des tarifs progressifs de l'eau pour protéger les pauvres et la mise en place d'une Cour, "la Cour Internationale de l'Eau", sous les auspices de l'ONU.

[141] Selon un article de Sources Nouvelles (21 mars 2005): l'adoption de la résolution de l'eau est le résultat d'une campagne lancée en 2003 par 11.11.11, la Coalition Flamande du Mouvement Nord Sud en Belgique, qui représente environ 465 ONG, syndicats, mouvements et groupes de solidarité. La Coalition était également un chef de file du consortium de groupes de la société civile qui, à la Journée Mondiale de l'Eau 2005, ont invité l'Union Européenne (UE) à cesser d'encourager l'expansion du secteur privé dans les pays en développement, afin de soutenir plutôt "des options publiques de distribution d'eau réalisables".

Tableau 2. Le droit à l'eau, droit constitutionnel. Quelques constitutions en revue.

AFRIQUE	
République Démocratique du Congo	(2005) Art.48 : Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis.
Ethiopie	(1998) Art.90 (1): Dans la mesure où les ressources du pays le permettent, les politiques doivent viser à fournir à tous les Ethiopiens un accès... à une eau propre.
Gambie	(1996) Art.216 (4): L'Etat s'efforcera de faciliter un accès à l'eau propre et saine.
Kenya	Projet de Constitution (2005) Art. 65 : Toute personne a le droit d'avoir accès à une eau potable de qualité satisfaisante et en quantité suffisante. Art. 66 : Toute personne a droit à des installations sanitaires élémentaires.
Afrique du Sud	(1996), Section 27 : (1) (a) Toute personne a le droit d'avoir accès à des services de soins de santé, y compris en matière de santé; (b) à des aliments et de l'eau en quantité suffisante; (2) L'Etat doit prendre des mesures législatives et d'autre type de manière raisonnable, dans le cadre de ses ressources disponibles, pour parvenir à la réalisation progressive de chacun de ces droits
Ouganda	(1995) Art. 14 : L'Etat s'efforce de réaliser les droits fondamentaux de tous les Ougandais à la justice sociale et au développement économique et garantit notamment que… tous les Ougandais jouissent de droits et d'opportunités ainsi que d'un accès à l'éducation, aux services de santé, à une eau propre et saine, à un abris décent, à des vêtements adéquats, à la nourriture, la sécurité et aux prestations de pension et de retraite.
Zambie	(1996) Art. 112 : L'Etat s'efforce de fournir une eau propre et saine.
AMERIQUE LATINE	
Colombie	(1991) L'État interviendra spécialement pour assurer que toutes les personnes, en particulier les plus défavorisées, ont un accès effectif aux biens et aux services de base. Article 366 : le but fondamental de son activité sera de trouver la solution aux besoins essentiels insatisfaits en terme ... d'assainissement, d'environnement et d'eau potable.
Equateur	(1998) Art. 23 : Sans préjudice des droits établis dans cette constitution et dans les lois internationales en vigueur, l'Etat reconnaîtra et garantira aux personnes les droits suivants : … 20. Le droit a une qualité de vie qui assure la santé, l'alimentation et la nutrition, l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement de l'environnement ; l'éducation, le travail, l'emploi, les loisirs, le logement, l'habillement et autres services sociaux nécessaires .
Uruguay	(2004) Art. 47: L'accès à l'eau potable et l'accès à l'assainissement sont des droits humains fondamentaux.
ASIE	
Philippines	(1987), section 11: L'État devrait adopter une approche intégrée et compréhensive au développement de la santé et s'efforcer de rendre accessible les biens essentiels, la santé et les autres services sociaux à tous et à un coût abordable

Comme on peut le constater, de nombreux pays ont intégré le droit à l'eau dans leur constitution[142]. Dans certains cas, comme celui de l'Uruguay en Amérique Latine, ces réformes sont récentes et s'inscrivent dans un cadre plus large sous tendu par une lutte active de la société civile contre la privatisation des services d'eau.

L'encadré suivant permet de mieux saisir la situation actuelle en Uruguay et de comprendre les perceptions et mobilisations de la société civile locale.

Encadré 11 Uruguay. Des réformes récentes sur fonds d'un « non à la privatisation »

Le jour de l'élection présidentielle en Uruguay, le 31 décembre 2004, les citoyens uruguayens étaient invités à se prononcer par référendum sur un texte proposant une réforme constitutionnelle visant à introduire dans la Constitution que *« l'eau est une ressource naturelle essentielle pour la vie »* et que l'accès à l'eau et à tous les services d'assainissement sont *« des droits humains fondamentaux ».* Cette réforme a été acceptée à 60% par les uruguayens. Elle est le fruit d'une initiative populaire lancée par la Commission nationale de défense de l'eau et de la vie, composée de syndicats d'entreprises d'Etat pour l'eau et l'assainissement et de différents groupes de la société civile.

L'initiative *« a établi un précédent historique dans la défense de l'eau, grâce à son inscription dans la Constitution d'un pays par la voie de la démocratie directe »*, comme l'ont indiqué 127 organisations de 36 pays qui ont envoyé une lettre de soutien à la Commission instigatrice du mouvement.

Cette réforme novatrice s'est déroulée sur fonds de refus de la privatisation de l'eau suite à quelques échecs très médiatisés de compagnies privées : *Agua de la Costa* (filiale de la Lyonnaise des Eaux installée en Uruguay depuis 1992) qui a vu une augmentation significative des prix pendant la durée de sa concession ; et *Uragua (*propriété des entreprises espagnoles Cartera Uno, Iberdrola et Aguas de Bilbao*)* pour pollution des eaux destinés à la consommation humaine.

Ainsi, la réforme précise que dorénavant « les services publics d'approvisionnement en eau pour la consommation humaine seront fournis en Uruguay « exclusivement et directement par des entités juridiques de l'Etat ». Ceci pose quelques inquiétudes aux entreprises étrangères, notamment espagnoles, qui gèrent actuellement les services d'eau : est ce que cette mesure sera rétroactive ? Est ce que les concessions actuelles avec le privé seront annulées ? Des questions en débat.

Le parlement doit dorénavant mettre en place la législation qui définit les mécanismes d'application de cette réforme constitutionnelle sans précédent.

Qu'en dit la société civile locale ?

Lors du Forum Social Mondial de Nairobi, un membre de la Commission Nationale de Défense de l'Eau et de la Vie est interviewé. Il explique que *« la fédération nationale a été créée en 2002 pour lutter contre la privatisation de l'eau, en réaction aux problèmes rencontrés avec les compagnies privées présentes en Uruguay, des compagnies françaises et espagnoles. Il* explique également comment, en 2004, le droit à l'eau a été inclus dans la Constitution uruguayenne et comment celle-ci refuse officiellement la privatisation du secteur de l'eau. Il explique que *« la révolte populaire en Bolivie (Cochabamba, 2000) et les victoires de « la guerre de l'eau » furent une source d'inspiration, un vent d'espoir et un message politique fort pour l'ensemble de l'Amérique Latine ».* Il rappelle l'importance de la solidarité internationale et des groupes de plaidoyer qui ont un rôle important à jouer pour accompagner les populations dans leurs luttes. Il explique également que *« tout n'est pas gagné en Uruguay, que la vraie lutte commence maintenant puisqu'il va falloir faire appliquer la loi ! »*

En outre, Guillermo Duchinin, Juriste, Avocat et rapporteur de la loi qui a établit la réforme constitutionnelle du droit de l'eau en Uruguay déclarait lors des Rencontres Internationales pour l'accès à l'eau potable (Novembre 2006, Marseille): *« En Uruguay, on ne parlait jamais de l'eau, et un jour nous avons décidé d'inscrire l'eau dans la constitution. Cela paraissait impossible et pourtant.. Cette démarche a été soutenue par 64% de la population ».*

Impact des réformes constitutionnelles?

On peut légitimement s'interroger sur l'impact de ces réformes constitutionnelles pour cet ensemble de pays, est-ce que la reconnaissance officielle par l'Etat du caractère fondamental de ce droit a un impact sur les situations nationales au niveau de l'accès à l'eau et à l'assainissement?

Pour y répondre en partie, on peut énoncer les taux de couverture en eau potable. La comparaison entre constitution et résultats nous permettra de tirer quelques premières conclusions sur l'efficacité de ce droit. Est-ce que les apports en terme de droit ont un effet de levier ?

Les données suivantes sont issues du programme commun UNICEF/ OMS[143], qui a réalisé un programme de surveillance entre 1990 et 2004 dans 75 pays en développement à propos de la réalisation de l'ODM N°7 sur l'eau et l'assainissem ent. L'évaluation de ces pays a été permise par la définition de quatre catégories : sur la bonne voie, pas sur la bonne voie, efforts insuffisants et données insuffisantes pour atteindre l'ODM n°7 d'ic i à 2015.

Tableau 3. Evaluation de l'atteinte de l'ODM n°7 po ur les pays qui ont reconnus le droit à l'eau dans leurs constitutions.

Pays	Evaluation de l'atteinte de l'ODM n°7	TC milieu urbain	TC milieu rural	Total	ODM à attei ndre
AFRIQUE					
République Démocratique du Congo	Pas sur la bonne voie. La RDC devra doubler de moitié pour atteindre l'ODM. Et ce, alors que la RDC détient 25% des réserves africaines d'eau[144].	82	29	46	72
Ethiopie	Pas sur la bonne voie	81	11	22	62
Gambie	Données insuffisantes pour évaluer	95	77	82	90
Afrique du Sud	Sur la bonne voie	99	70	88	92
Ouganda	Sur la bonne voie	87	56	60	72
Zambie	Progrès insuffisants	90	40	58	75
AMERIQUE LATINE					
Colombie	Sur la bonne voie	99	71	93	96
Equateur	Sur la bonne voie	97	89	94	87
Uruguay		100	100	100	100
ASIE					
Philippines	Pas sur la bonne voie. Augmentation de 2/3 de la population urbaine entre 1990 et 2004 qui n'a pas été maîtrisée	87	82	85	94

La diversité des situations montre que le droit n'est pas la garantie ultime permettant la réalisation du droit d'accès à l'eau pour tous. Sinon, l'ensemble de ces pays dont la constitution comprend le droit à l'eau devrait se retrouver dans une bonne situation, ce qui n'est pas le cas. Ainsi, le droit ne garantit pas forcément le respect des services essentiels de l'eau potable. En effet, respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'eau nécessite la mise en place de services publics adéquats permettant de satisfaire cet objectif, donc d'adopter des politiques publiques qui sont l'expression de ce droit. Mais le droit n'est pas quand à lui forcément le reflet de politiques publiques. Ainsi, le droit n'est pas obligatoirement le vecteur d'amélioration des politiques publiques et gage de résultat, mais il témoigne néanmoins de la reconnaissance par l'Etat de la priorité de celui-ci.

Il est donc primordial d'étudier les causes de la non effectivité de ces régimes juridiques en place pourtant favorables à la réalisation et au respect de ce droit. Est-ce un manque de volonté politique ? Est ce un problème financier ? Est-ce un problème de gouvernance ? Est ce un manque de législation adéquate correspondante? Quels sont donc les facteurs de blocage ?

Pour première réponse, le Professeur Abdoulaye Diarra[145] précisait que *« L'effectivité du régime juridique d'un pays n'est pas sans rapport avec l'état du développement économique et le niveau d'information et d'éducation des citoyens ».* Il semble en effet que ces éléments (développement économique et niveau d'éducation et d'information des citoyens) soient des facteurs cruciaux pour assurer le respect d'un droit fondamental. Ces éléments posent deux questionnements parallèles et complémentaires : pour le citoyen et pour l'Etat.

[143] Voir le site web à l'adresse suivante, http://www.unicef.org/french/progressforchildren/2006n5/map/water/map_fr_water.swf
[144] PNUE, 2002.
[145]

En effet, il semble important de signaler que les pratiques et cultures des populations sont aussi des éléments importants à prendre en compte. Ainsi, du coté des citoyens :

- Quel citoyen, peu informé, peu éduqué, peut avoir connaissance de ses droits fondamentaux ?
- Si informé, quel citoyen, disposant de peu de moyens économiques, peut prétendre ester en justice l'Etat pour revendiquer et faire valoir son droit ?
- Est-ce que les citoyens disposent d'association ou d'organismes pouvant les appuyer dans la défense de leurs droits fondamentaux ?
- Est-ce qu'il est dans la culture des populations de revendiquer leurs droits ?
- Est-ce que les populations vivent dans des systèmes assez « démocratiques » leur permettant de revendiquer leurs droits ? etc.

Haiti, Saint-Louis du Nord, Angélique Dorange, Institutrice, 47 ans
« Les faibles moyens de l'Etat, le manque de pression des populations sur l'Etat, mais surtout l'analphabétisme des masses les rend incapables de défendre leurs droits !»

Du coté de l'Etat :

- Est-ce que l'Etat est en mesure de mettre en oeuvre les droits fondamentaux (comme le droit à la santé, le droit à l'eau, etc.) ? En effet, l'ensemble de ces droits ne repose pas uniquement sur des pratiques démocratiques (comme cela pourrait être le cas avec le droit à la liberté d'expression par exemple ou d'autres droits dont la réalisation ne dépend pas de prime abord d'une mobilisation financière et d'investissement forte), mais aussi sur une mobilisation financière importante pour créer les investissements de base, etc. Dans quelle mesure le niveau de développement économique vient-il peser sur la mise en oeuvre des droits fondamentaux et constitutionnels ?

Ce double questionnement peut constituer un corpus de pistes permettant de comprendre le biais entre reconnaissance du droit à l'eau et application du droit à l'eau.

Enfin, selon le professeur Rivero[146], *« Une autre difficulté se situerait au niveau de la définition de certains droits sociaux et économiques. Définir un droit c'est identifier son titulaire, préciser son objet, identifier ceux auxquels il est opposable et enfin prévoir une sanction pour garantir son respect »* Ainsi, reconnaître un droit comme un droit fondamental n'est que le début d'un processus de mise en œuvre potentielle. Les Etats doivent, au-delà de reconnaître des droits, définir l'entité publique responsable, définir précisément ses compétences et ses responsabilités, définir les droits des citoyens face à ces responsabilités et enfin des moyens de faire valoir ces droits par ces mêmes citoyens. Ainsi, reconnaître un droit n'est pas une fin en soit mais apparaît être le début de la définition d'un objet, qui devra se concrétiser par la mise en place de politiques publiques, avec ou sans l'aide de partenaires techniques et financiers pour les Etats faibles, afin de garantir la mise en œuvre de ce droit.

Inscrire le droit à l'eau dans une constitution ou dans une loi n'est pas une fin en soit si ces mêmes textes ne sont pas appliqués, pourtant il semble important de soutenir ces processus de reconnaissance des droits fondamentaux. D'une part parce que cela montre la volonté de l'Etat de favoriser l'accès à l'eau, d'autre part car cela donne un fondement fort à la société civile pour revendiquer ses droits.

A ce titre, Henri Smets précisait lors d'un entretien que : *« La constitution, la législation, plus généralement le droit doit exprimer et accompagner un besoin, une demande. L'imposition d'une norme juridique n'est pas suffisante. La loi est et doit être l'expression d'une volonté politique pour avoir un impact réel, si l'inverse se produit, le processus risque d'être nul en terme de résultats. En somme, le droit à l'eau ne révolutionnera rien, en revanche, le focus international actuel est une expression politique forte qui pourrait avoir un impact ».*

[146] Jean Rivero (1910 – 2001), Professeur à la faculté de droit de Paris

Le droit à l'eau. Qu'en pense la société civile africaine?

Trois représentants de la société civile africaine se sont exprimés sur le droit à l'eau: comment perçoivent ils les débats sur le droit à l'eau ? Est-ce que le droit à l'eau est reconnu sur la scène internationale ou mérite t'il plus de reconnaissance officielle ? Que pensent-ils de la mise en œuvre de ce droit dans les législations de leurs pays respectifs ? Que pensent-ils de la gestion publique et privée de l'eau ? Est ce que l'eau devrait être gratuite ? Autant de questions qui ont été posés à ces trois représentants engagés de la société civile africaine.

Ces quelques témoignages permettent de comprendre l'importance actuelle du droit à l'eau. S'ils ne prouvent rien, ils sont néanmoins le reflet de luttes quotidiennes pour la réalisation du droit à l'eau pour tous, au Cameroun, au Mali et en Afrique du Sud.

Cameroun. Samuel Essoungou[147], Président de l'Association Camerounaise pour la défense des Consommateurs (ACDC)

Considérez-vous que le droit à l'eau est reconnu au niveau international?

« Oui certes! Mais il faut faire la différence entre la reconnaissance et l'application. Ici, beaucoup reste à faire pour que cette reconnaissance passe dans les faits ! »

Pensez-vous qu'à ce titre le Commentaire Général n° 15 soit un instrument utile ?

« Oui ! Le Commentaire Général n°15 est un outil in dispensable sur le plan politique et « légèrement » juridique (le Commentaire en°15 n'est pas contraign ant juridiquement pour les Etats signataires du PIDESC ndrl.) pour la reconnaissance du droit à l'eau dans le monde entier. Par ce document, les pays qui le souhaitent peuvent dès à présent se sentir « moralement » obligés d'appliquer le droit pour tous à l'eau. En tout cas, de revoir leur politique de résolution des problèmes de l'accès à l'eau ».

L'Observation n°15 stipule que « l'eau devrait êtr e traitée comme un bien social et culturel non comme un bien économique », que pensez-vous de cette approche ?

« Ceci est radicalement notre approche ! »

Selon vous, est ce que le droit à l'eau devrait être intégré dans une convention des Nations Unies ?

« C'est à notre avis, l'étape suivante. La mise en œuvre du Commentaire n°15 commande presque automatiquement la concrétisation du droit à l'eau par une Convention spécifique. En tout cas, cette Convention mettrait un terme aux pressions vers la privatisation de l'eau, et renforcerait les mouvements de lutte contre ces privatisations ».

Pensez-vous qu'une approche par le droit puisse avoir un impact positif dans les pays en développement ?

« Bien entendu! Tout Etat ayant signé une convention internationale s'engage à la respecter! Nous pensons qu'aujourd'hui, la majorité des pays qui tendent à privatiser l'eau le font sous la pression des bailleurs de fonds et des multinationales de l'eau. Un barrage juridique leur serait certainement d'un grand secours, s'ils désiraient s'y opposer vraiment ».

Pensez-vous que l'intégration du droit à l'eau dans les constitutions nationales ait un impact ?

« Oui. L'inscription du droit à l'eau dans la constitution de nos pays serait un outil juridique décisif. Les Etats faibles pourraient s'y adosser pour refuser les « diktats » des Institutions Financières Internationales (FMI et BM ndrl.). Encore faudrait-il y ajouter la gestion publique de l'eau !»

[147] Samuel Essoungou est en outre un des membres du « African Water Network « (AWN) mis en place lors du Forum Social Mondial de Nairobi (FSM, janvier 2007). Cameroun.

Pensez-vous que la privatisation soit une menace pour l'accès à l'eau des populations les plus pauvres ?

« Il y a une opposition totale entre privatisation des services de l'eau et l'accès pour tous à une eau potable et en quantité suffisante. Dans les pays développés, quelques mesures sociales peuvent être envisagées pour pallier les inconvénients de la privatisation des services de l'eau. Dans nos pays, ces mesures seraient d'un coût trop élevé. D'ailleurs, les privatisations ont toujours échoué dans les pays pauvres, simple question de temps, car les privés ne peuvent pas servir de l'eau à des gens qui ne peuvent pas payer. Eux ne pensent qu'à faire des bénéfices, qui paierait le manque à gagner ? »

Quel type de service recommandez-vous ?

« C'est une question ambiguë (volontairement?) ! Théoriquement et techniquement, la distribution en réseau est la plus performante car elle permet le service d'une grande quantité d'eau traitée et sécurisée à moindre frais. Ce système est valable dans les grandes agglomérations. Dans nos pays cependant, où l'habitat est dispersé, des formules individuelles ou par petits groupes sont à envisager. Mais c'est bien évidemment plus coûteux ».

Est-ce que, selon vous, l'eau devrait être gratuite pour tous ?

« Si possible, OUI! Mais ne rêvons pas: l'approvisionnement de tous en eau potable en quantité suffisante pèsera sur la communauté tout entière. La notion de solidarité sociale doit jouer pour que ne soient pas pénalisés ceux pour qui l'approvisionnement demanderait plus d'efforts ».

Quel élément ne vous semble pas pris en compte dans le droit à l'eau ?

« La volonté politique bien sûr ! Sans elle, rien ne bouge ! »

Ce témoignage met en lumière l'importance actuelle de la mise en place d'une convention internationale sur la gestion de l'eau et sur la volonté politique qui la sous tend et du soutien que de telles mesures peuvent recevoir de la société civile.

Les ODM témoignent d'une volonté politique commune forte, mais il s'agit d'aller au-delà, de ne plus simplement fixer des objectifs, mais de se doter d'outils et d'une réglementation mondiale efficace pour faire du droit à l'eau pour tous une réalité !

Mali. Boubacar Macina[148], coordinateur du bureau d'étude 2AEP[149]

Considérez-vous que le droit à l'eau soit déjà reconnu au niveau international ?

« Oui, en quelque sorte, puisque le droit à l'eau figure parmi les ODM (l'ODM n°7 a pour objectif de favoriser l'accès à l'eau ndrl.) qui ont été repris par la majorité des pays en développement dans leur cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ».

Le Commentaire n°15 stipule que l'eau devrait être considérée comme un bien social et culturel et non essentiellement économique. Quelle est votre opinion à ce sujet ?

« L'eau prise dans sa dimension générale (chutes, lacs, rivières) est une ressource au même titre que la forêt par exemple. Elle peut à ce titre être considéré comme un bien social et culturel. Mais dès lors que l'on met des moyens en œuvre, pour faciliter son accès, pour l'approcher des usagers, elle devient un bien économique car on aura assuré un service ».

Est-ce que le droit à l'eau devrait être reconnu dans une convention des Nations Unies?

[148] Boubacar Macina est coordinateur du bureau d'étude 2AEP. Il a notamment été impliqué lors d'un atelier de travail sur le droit à l'eau organisé par Bridge Initiative (Dijon, novembre 2007). Mali.

[149] Le bureau d'étude 2AEP (AEP est un acronyme utilisé pour « Adduction d'Eau Potable ») est situé à Kayes au Mali. Il est très impliqué dans la mise en œuvre des réformes de la politique de l'eau au Mali.

«En effet, ce serait souhaitable, au même titre que les autres droits fondamentaux, le droit à l'eau doit être reconnu dans une convention des Nations Unies ».

Pensez-vous que l'approche basée sur le droit puisse être bénéfique dans les pays en développement?

« Oui dans la mesure ou l'approche basée sur le droit laisse sous entendre que les gouvernants sont tenus de mettre de l'eau à la disposition des populations, sont donc responsables ! »

Pensez-vous que l'implantation du droit à l'eau dans les constitutions ou dans les législations nationales ait un impact positif?

« La constitution étant l'acte fondamental, tous les droits inscrits dans cet acte sont des droits fondamentaux. L'inscription du droit à l'eau oblige les gouvernants à trouver des solutions à l'accès à l'eau des populations ».

Pensez-vous que la privatisation est une menace pour l'accès à l'eau et à l'assainissement des plus pauvres?

« La gestion de l'eau est publique dans plusieurs pays et les populations n'ont pas accès à l'eau, elle a été privatisée et souvent même elle est mixte dans d'autres pays, le résultat est identique. Le problème n'est pas public, privé ou mixte, mais il se situe au niveau des politiques nationales notamment les priorités, il ne faut pas se tromper de débat ! Dans cette perspective, je pense qu'il n'y pas de mode de service idéal, il faut seulement tenir compte de l'intérêt des usagers dans le cadre des politiques nationales et internationales».

Est ce que vous pensez que l'eau devrait être gratuite pour tous?

« Au Mali, l'eau est considérée comme un don de dieu, elle est gratuite, on ne la paie pas mais c'est le service de l'eau qu'on paye ».

Quels sont les principaux obstacles à la mise en œuvre d'une approche basée sur le droit au profit de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans votre pays?

« A mon avis, le principal obstacle, c'est la mise en œuvre pratique de ce droit dans les pays en développement. Si l'accès à l'eau est un droit, la non satisfaction de ce droit doit être sanctionné par la loi, autrement dit, les populations qui n'ont pas "droit à l'eau" peuvent poursuivre l'Etat ou les services publics devant les juridictions. Mais les pays en développement étant généralement des pays "faible démocratie", les populations majoritairement rurales vont réfléchir à deux fois avant d'entreprendre une telle démarche. Par ailleurs, la faiblesse des ressources étant la caractéristique de ces pays, il va s'en dire que ce droit est violé !».

Ce témoignage met en lumière l'importance de la mise en œuvre du droit à l'eau dans les législations nationales, mais surtout, met l'accent sur la pratique et pose trois questions principales. Le droit à l'eau est un outil certainement utile, mais quels instruments peut on mobiliser pour sa mise en œuvre pratique ? Quelle est la volonté politique pour la mise en œuvre du droit à l'eau? Et enfin, quelles possibilités pour les populations de faire valoir ces droits ? Pour aller plus loin sur ce dernier point, nous reprendrons les propos de H. Tazi Sadeq[150] qui illustre bien ce questionnement en déclarant que : *« le droit à l'eau paraît être un droit individuel, mais que, dans nos sociétés, il peut difficilement être revendiqué et défendu de manière individuelle. La revendication et la défense doivent pouvoir être faites de manière collective. Mais nos législations ne le permettent pas. L'action est toujours individuelle. Les ONG n'ont pas la capacité à faire ce qu'elles pourraient faire. Là aussi, c'est un chantier sur lequel il faut réfléchir. Moyens de recours, oui, mais accessibles à qui ? Je n'imagine pas un simple citoyen d'un bidonville revendiquer son droit à l'eau sur la base d'une coûteuse procédure. Soyons concrets. Je pense que là aussi il y a une réflexion à mener. et je me dis : « Qu'est-ce que le droit à l'eau aujourd'hui ? Quelle serait la plus-value pour le quotidien des gens ? [151]».*

[150] Houria TAZI SADEQ est présidente de l'Alliance Maghreb Machrek pour l'Eau (ALMAE) et actuelle Gouverneur au Conseil Mondial de l'Eau. Maroc.
[151] In. *Le droit à l'eau en Europe et en Afrique*, Académie de l'Eau, 2005, pp. 26.

Afrique du Sud. Patrick Sindane[152], membre actif de la *"Coalition against Water Privatisation".*

Connaissez-vous l'Observation Générale n°15 des Nat ions Unies ?

« Oui, je connais ce texte, mais je ne le trouve pas vraiment utile, puisqu'il ne comporte aucune référence aux régulations économiques. Il dit simplement que l'eau ne devrait pas être traitée seulement comme un bien économique ! Est ce suffisant? »

Selon vous, est ce que le droit à l'eau devrait être intégré dans une convention des Nations Unies ?

« Oui ! Les Nations Unies doivent tenter de réguler et de maintenir la paix mondiale ! Ce serait encore mieux si celle-ci pouvait également traiter de la régulation économique des services d'eau, notamment réguler les activités des multinationales de l'eau, dans le but de les faire respecter l'eau comme un droit de l'homme fondamental et non comme un bien économique ! »

Pensez-vous que l'approche basée sur le droit puisse être bénéfique dans les pays en développement?

« Oui, bien sûr ! Mais par exemple, une des constitutions les plus progressives du monde, celle de l'Afrique du Sud, inclut le droit à l'eau, mais en même temps, la mise en œuvre de ce droit est réalisée par le biais de la privatisation des services. Ainsi, notre accès à l'eau est déterminé par notre constitution mais sa mise en œuvre pratique est réalisée par les multinationales qui privatisent l'eau ! Est-ce que cette approche est vraiment bénéfique dans ces conditions ? »

Pensez-vous que la privatisation est une menace pour l'accès à l'eau et à l'assainissement des plus pauvres?

« Oui ! Assurément c'est une menace parce que notre accès est limité et en Afrique du Sud, nous ne pouvons rien négocier au sujet du « prepaid water meter ». Ce système concède le droit à 6000 litres d'eau gratuits par mois et par foyer, ce n'est pas toujours suffisant et au-delà les prix sont très élevés. En outre, cela fait oublier qu'en réalité notre accès à l'eau est limité ! Ceci est à mon sens une approche occidentale pour répondre à des problèmes du Sud ! »

Est-ce que l'eau devrait être gratuite pour tous selon vous?

« Oui, l'eau potable devrait être gratuite pour les usages essentiels, cela ne devrait pas l'être pour ceux qui utilisent la ressource pour faire du profit! »

Est-ce que selon vous certains aspects importants ne sont pas pris en compte par le droit à l'eau?

"Oui, en effet, certains aspects importants devraient être mieux pris en compte, par exemple, l'eau est un droit, l'eau devrait être gratuite, l'eau devrait être économiquement accessible, enfin, l'assainissement est un gage de dignité ! »

[152] Patrick Sindane est en outre un des membres du « African Water Network « (AWN) mis en place lors du Forum Social Mondial de Nairobi (FSM, janvier 2007). Afrique du Sud.

Encadré 12. Qu'est ce que le « prepaid water meter » ? Un exemple sud africain.

Ce témoignage illustre un exemple de lutte sociale contre le système du « prepaid water meter ». Pour mieux comprendre, voici de plus amples explications sur la situation des habitants du quartier de Phiri, à Soweto, en Afrique du Sud dont est issu l'interviewé.
En effet, en mars 2004, les habitants de ce quartier se sont vus coupés les services d'eau fournis par la compagnie privée *Johannesburg Water (Pty) Ltd* ou ont été contraints d'accepter un système de paiement anticipé, option alternative à la déconnexion du réseau. Ce système de compteurs d'eau prépayé a pour but principal de mettre fin aux factures impayées. Dans la réalité, il résulte qu'il faut disposer d'argent pour obtenir de l'eau courante Celui ci est largement soutenu par la Banque Mondiale qui déclarait dans le *« World Development Report 1994: Infrastructure and development »* (1994) que les compteurs d'eau à paiement anticipé *« permettent une couverture des frais et accélèrent la participation du secteur privé dans l'approvisionnement des services d'eau ».*
C'est ainsi que pour lutter contre cette situation, les habitants de Phili ont formé la « *Coalition Against Water Privatisation in South Africa* » et ont porté plainte le 6 juillet 2006 devant la Court Suprême à Johannesburg. Celle ci affirme que l'utilisation de compteurs à paiement anticipé est anticonstitutionnelle. En effet, la Constitution sud-africaine garantit le droit pour tous à accéder à l'eau en quantité suffisante, en outre, la loi sud-africaine garantit 6 000 litres d'eau gratuite par mois à chaque foyer. La Coalition a ainsi demandé à la Court Suprême qu'elle décrète que la compagnie fournisse un approvisionnement minimum gratuit de 50 litres par personne/par jour et que le modèle de paiement anticipé soit aboli, car il entrave gravement l'accès à l'eau et nuit à la santé publique de la communauté. L'association craint en effet que l'eau ne devienne un luxe à Soweto où environ un habitant sur deux est sans emploi.

Conclusion. La société civile africaine et le droit à l'eau. Quelles perspectives?

Au travers de ces trois expériences africaines particulières, on distingue certains enjeux essentiels qui entourent la question du droit à l'eau.

La plus significative nous semble être la place que la société civile locale peut occuper dans, d'une part, la prise de décision autour de la gestion de l'eau ; d'autre part, la possibilité qu'elle a de revendiquer son droit à l'eau, quand celui ci est reconnu (comme en Afrique du Sud).

En outre, la volonté politique -que le PNUD n'a pas cessé de mettre en lumière dans son Rapport sur le Développement Humain 2006- a bien été mise en exergue ici. La question de l'accès à l'eau est certes une question technique et un défi économique, mais c'est aussi une question très politique et politisée.

Cette position vient contrebalancer les discours prolixes sur la nécessité de mettre en place une convention de l'ONU sur l'eau. En effet, un instrument international n'aura un impact positif sur les populations qui souffrent du manque d'accès à l'eau et à l'assainissement que si, au niveau national, la volonté politique existe. Elle sera le véritable moteur de changement pour demain.

Les principaux bailleurs

Les trois principaux bailleurs d'ACF-IN en matière d'eau, assainissement et hygiène (DFID, ECHO et l'Union Européenne par le biais d'EuropeAid) ont été approchés afin de recueillir leur position officielle sur le droit à l'eau et leur perception du Commentaire n°15 des Nations Unies. Comme montré dans le présent chapitre, il semble que DFID soit le bailleur le plus engagé sur la question et qu'il soit le seul à avoir une position officielle, mais plus encore à réviser ses stratégies et politiques dans le but de mieux intégrer le droit à l'eau. A titre indicatif, nous consignerons également quelques éléments relatifs à la stratégie sectorielle eau 2006 de l'Agence Français de Développement (AFD) du fait de la négociation actuelle entre ACF-France et l'AFD sur l'adoption d'un contrat cadre.

DFID

DFID a adopté une position officielle sur le droit à l'eau (voir annexe 3) qui est perçu comme un outil au service de l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les pays en développement, , comme un outil de lutte contre la pauvreté. DFID perçoit également le droit à l'eau comme une partie intégrante du droit à une vie digne comme énoncé dans le PIDESC. Plus généralement, DFID favorise la mise en œuvre des droits humains considérés comme de puissants moteurs pour mettre en place une bonne gouvernance et un Etat de droit. En outre, DFID encourage la mise en place de programmes basés sur une *« right based approach »*. Pour appuyer sa démarche, DFID est en train de réaliser un travail de clarification de ses stratégies dans la perspective d'y inclure la question du droit à l'eau et de favoriser la mise en œuvre des droits fondamentaux. Le document devrait être prêt pour fin 2007.

Cette démarche accompagne celle du gouvernement anglais qui a reconnu le droit à l'eau en 2006 (voir encadré 13).

DFID est le bailleur qui, parmi les trois interrogés, donne le plus d'importance au droit à l'eau et à la mise en oeuvre, au respect et à la protection des droits fondamentaux dans son approche.

Encadré 13. Extrait du communiqué de presse du gouvernement britannique sur la reconnaissance du droit à l'eau. 9 novembre 2006

UK recognises the right to water as Hilary Benn launches call for Global Action Plan to solve water crisis

---

The UK has decided to recognise the human right to water, International Development Secretary Hilary Benn has announced. Responding to the UN Human Development Report on water and sanitation published today, Mr Benn has called for a Global Action Plan on water and sanitation.
Mr Benn said:
"Today's announcement adds Britain's voice to the call for every human being to have access to sufficient, affordable and safe water supply.
"In many developing countries, water companies supply the rich with subsidised water but often don't reach poor people at all. Recognising the right to water will help change this and allow all citizens to demand more of their governments."

In a speech for the launch of the UN's Human Development Report, Mr Benn added:
"With around 5,000 children dying every day because they drink dirty water, we must do more. We must act now to help the one billion people in developing countries who do not have safe water and the two and a half billion people who are without proper sanitation. There are too many international agencies working on water and sanitation, and not enough action; too many meetings and working groups and not enough pipes and taps. That's why I'm arguing for major reform of the international system to bring about change."

Mr Benn's proposals for a Global Action Plancall for:

- More funding and more effective spending of it
- One annual global report setting out progress towards achieving the water and sanitation Millennium Development Goal targets.
- One high level annual global meeting to bring donors and developing countries together, monitor progress, spot the gaps and decide on action.

ECHO

Le mandat[153] confié à ECHO par l'Union Européenne consiste à porter assistance et secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits en dehors de l'Union européenne. Cette aide est directement orientée vers les populations en détresse, sans distinction de race, de religion ou d'opinion politique.

[153] Voir le mandat humanitaire d'ECHO à l'adresse suivante http://eur-lex.europa.eu/

Au titre de la réalisation de ce mandat, ECHO estime que le droit à l'eau est un élément essentiel mais estime que le droit à l'eau tel que défini par le Commentaire n°15 (2002) des Nations Unies va bien au-delà de son objectif et qu'il s'agit plus d'une problématique de développement, qui relève, au sein de la Commission européenne, d'autres organes comme EuropeAid.

Union Européenne (EuropeAid)

L'union Européenne reconnaît que le droit à l'eau est un droit fondamental et que l'eau et l'assainissement sont des secteurs essentiels pour atteindre les ODM. L'Initiative sur l'accès à l'eau[154] de l'Union Européenne, lancée en 2002, met en exergue cette position en favorisant le dialogue et la coordination entre les différentes parties prenantes et acteurs, dans le but d'améliorer le développement d'un cadre politique favorable et le développement de stratégies nationales.

En revanche, l'Union Européenne n'a pas de position officielle sur la possibilité de mettre en place un instrument juridique international spécifique sur le droit à l'eau (voir la réponse de l'Union Européenne en annexe 2). Toutefois, l'UE est engagée dans la protection et la promotion des droits économiques, sociaux et culturels et particulièrement dans la mise en œuvre du PIDESC. En outre, l'UE souhaite promouvoir une approche basée sur les droits de l'homme dans l'ensemble de ses programmes avec les pays en développement.

AFD

L'AFD, dans sa stratégie sectorielle 2006 eau et assainissement donne une importance particulière à la reconnaissance du droit à l'eau. Ainsi, l'AFD déclare que : « *L'« eau » est un thème majeur de l'agenda mondial.(..) L'enjeu est à la fois celui d'un 'bien public', généralement régional, et celui d'un 'droit fondamental' pour l'accès aux services de base »,* réaffirmant ainsi le caractère fondamental de l'eau.

En outre, l'AFD apporte une importance particulière à l'effectivité du droit à l'eau et sur la nécessité de la bonne gouvernance pour satisfaire à ce droit. Il est ainsi déclaré que: « *Pour l'eau et à l'assainissement, il s'agit de faire progresser un « droit effectif » pour tous, accessible à coûts partagés, reposant sur les collectivités locales, des multi-partenariats et une gestion participative. L'amélioration des performances du service est une priorité ».*ou encore que *« De nombreux pays rencontrent une crise de gouvernance, plutôt qu'une crise de l'eau. Les programmes d'investissements doivent – autant que possible – accompagner systématiquement une évolution des cadres institutionnels et de gestion. On favorisera une gestion rationnelle et partagée de la ressource, ainsi que l'émergence d'un droit effectif à l'accès pour tous ».*

Les principaux bailleurs EAH d'ACF-France se sont donc tous saisis de cette thématique porteuse. Néanmoins, la plupart conserve des attitudes réservées (excepté DFID) et conserve une démarche d'opérateur de terrain travaillant sur l'accès à l'eau et à l'assainissement, gage de la réalisation progressive du droit à l'eau.

Que font les ONG et les organisations internationales ?

En France

En France, on constate, avec les dernières évolutions que le contexte est favorable au droit à l'eau.: reconnaissance du droit à l'eau en décembre 2006 dans la législation nationale, présence active lors

[154] Voir le site Internet pour plus de renseignements http://www.euwi.net. On peut également faire référence à la Facilité Eau ACP-UE lancée en 2004. Des informations complémentaires à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante http://ec.europa.eu/europeaid/projects/water/index_fr.htm

du WWF de Mexico grâce au PFE et à de nombreuses organisations françaises mobilisées, adoption de la loi Oudin Santini (voir encadré 3),

Un certain nombre d'acteurs sont très activement engagés sur le sujet : le Conseil Mondial de l'Eau, l'Académie de l'Eau, l'organisation Green Cross, la Fondation France Libertés, la FIDH, La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), ou encore la « Coalition Eau » nouvellement créée. L'ensemble de ces organisations milite pour la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'eau pour tous en France et à l'étranger.

Quelques acteurs et initiatives français en revue.

Encadré 14. La Loi Oudin Santini, témoin de l'engagement français pour l'amélioration de l'accès à l'eau et l'assainissement au Sud.

Parue au Journal Officiel du 10 février 2005, la loi « Oudin Santini » initiée par Jacques Oudin, (Président fondateur du Cercle français de l'eau) a été votée le **27 janvier 2005**.

Elle autorise les collectivités locales françaises (les communes) ; les établissements publics de coopération intercommunale et syndicats des eaux et/ou assainissement (communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines, syndicat d'agglomération nouvelle ; syndicat mixte et syndicat de communes) ; et les agences de l'eau ; à financer sur leur budget annexe de services publics consacré à l'eau et à l'assainissement, des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement dans la limite de 1%.

Cette loi est novatrice comparée aux possibilités de la coopération décentralisée plus classique, qui, définie par la loi de 1992 permettait aux collectivités locales françaises de conduire des actions de coopération uniquement sur leur budget général. Il leur était impossible de mobiliser des fonds sur le budget annexe « eau et assainissement » pour des actions spécifiques en eau et assainissement.

La loi Oudin offre cette opportunité et valorise les compétences décentralisées puisqu'elle permet également aux organismes décentralisés compétents en eau et assainissement de mobiliser des fonds. Elle permet donc de mobiliser des volumes financiers supplémentaires pour le domaine eau et assainissement (l'association Ps-Eau estime que cette loi pourrait permettre de mobiliser jusqu'à **100 millions d'euros** si tous les acteurs concernés s'impliquent) et elle met l'accent sur la valorisation du local.

- **Conseil Mondial de l'eau**

Le conseil mondial de l'eau a développé à l'occasion du 4ème forum mondial de l'eau (Mexico, 2006) un programme intitulé : *« The right to water : from concept to implementation*[155] *».* Ce rapport, très complet, ainsi que l'organisation de sessions spéciales sur le droit à l'eau , ont permis de faire avancer le concept de droit à l'eau.

En outre, le CME prévoit de développer un second programme sur la mise en œuvre pratique du droit à l'eau. Le but est de produire un rapport sur ce sujet d'ici au 5ème forum mondial de l'eau (Istanbul, 2009). Le CME n'a pas de position officielle sur le droit à l'eau mais a pour mission de faciliter et d'animer le dialogue inter acteurs sur ce sujet.

- **Académie de l'eau**

Henri Smets a produit de nombreux rapports sur la définition et la portée du droit à l'eau (voir bibliographie). L'Académie de l'eau, a travers la publication et la diffusion de ces travaux fait avancer les débats sur le droit à l'eau en France (en France, l'Académie de l'eau a été facilitateur des débats au niveau du gouvernement) et à l'étranger.

[155] Celine Dubreuil, *The Right to Water: from concept to implementation*, World Water Council, 2006.

- **Green Cross**

Green Cross France appelle les parlementaires français à rendre le Droit à l'eau effectif en France et les gouvernements du monde entier à adopter une Convention cadre sur le Droit à l'Eau. Green Cross a dans ce cadre proposé un projet de convention internationale sur le droit à l'eau, disponible sur le site Internet de l'organisation. A ce titre, Bertrand Charrier, président de Green Cross France, vice président de Green Cross International déclarait lors des rencontres internationales pour le droit d'accès à l'eau (novembre 2006, Marseille) que : *« Il faut travailler en vue de la création d'un cadre juridique international pour le droit d'accès à l'eau ».*

En outre, Green Cross International mène une campagne de plaidoyer pour la reconnaissance du droit à l'eau avec la mise en ligne d'une pétition : ***«*** *L'accès à l'eau n'est pas un privilège, c'est un droit ! »*

Encadré 15. Green Cross France et la coalition Eau appellent la Haute-Commissaire aux droits de l'homme à activement promouvoir le Droit à l'eau

Dans le cadre de sa campagne sur le Droit à l'eau et de sa mise en œuvre dans le monde, Green Cross France soutient l'appel lancé par un nombre important d'ONG de part le monde et en particulier celles de la Coalition Eau en France :

"Le 9 mai 2007,

Madame la Haute Commissaire,

La Coalition Eau réunit les ONG françaises impliquées dans les problématiques de l'eau au plan national et international, et en particulier celles qui œuvrent pour améliorer l'accès à l'eau dans les pays en développement. En tant que représentant de plus de 50 associations parties prenantes du secteur de l'eau, nous souhaitons faire connaître notre position par rapport aux questions soulevées par le Conseil des droits de l'homme.

Les ONG de la Coalition Eau considèrent que le droit à l'eau et à l'assainissement est un droit fondamental, un droit de l'homme qu'il convient de mettre en œuvre dans les politiques d'accès à cette ressource vitale. Les ONG rappellent les engagements internationaux des Etats en faveur de l'accès à l'eau pour tous et regrettent que malgré ces positions avancées par les représentants des Etats, de nombreux États n'aient pas encore transposé ce droit dans leurs législations nationales ni mobilisé les moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre universelle. Elles considèrent qu'il faut que ce droit soit rendu effectif à travers des politiques et législations élaborées avec les citoyens, répondant à leurs demandes et à leurs moyens.

Ce service public essentiel doit être accessible à tous, y compris les foyers pauvres, les exclus et tous ceux qui n'ont pas les moyens de payer le prix du service de l'eau. Un accès à l'eau doit aussi être assuré rapidement aux populations en situation d'urgence ou victimes de conflits.

Les ONG de la Coalition Eau souhaitent que le Conseil des droits de l'homme contribue à promouvoir l'approche par le droit dans le secteur de l'eau. Elles espèrent que le rapport de la Haute-Commissaire permettra de clarifier les implications concrètes du droit à l'eau et encouragera les institutions internationales agissant dans le domaine de l'eau à respecter ce droit fondamental dans toutes leurs interventions.

La Coalition Eau soutient pleinement la position exprimée par le collectif de 176 associations signataires de l'appel adressé à Madame Louise Arbour (P.J.) et tient à souligner que ses membres ont contribué au plan interne français à l'adoption du droit à l'eau dans le cadre de la loi du 30 décembre 2006 qu'il reste maintenant à mettre en œuvre.

Veuillez croire, Madame la Haute commissaire, en l'assurance de notre haute considération. Pour la Coalition Eau, Laurent Chabert d'Hières, Coordinateur"

- **FIDH**[156]

La FIDH a publié un rapport : *« Droit à l'eau potable au Niger. Enfants de Tibiri : quand l'eau se transforme en poison »* (2002) qui expose les conclusions d'une mission internationale d'enquête établissant les responsabilités dans la situation vécue par les enfants de Tibiri, empoisonnés durant plus de 15 ans par l'eau d'un forage creusé en 1983. Sa teneur en fluorures, largement supérieure à la norme préconisée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), avait provoqué chez toute une génération d'enfants âgés de quinze mois à quinze ans, des handicaps allant de la décoloration de l'émail dentaire en voie de minéralisation à des malformations osseuses. Ce rapport étudie également les conséquences de la privatisation du système de distribution de l'eau au Niger.

- **Fondation France Libertés**.

La Fondation France Libertés milite pour la reconnaissance du droit à l'eau et a lancé une campagne de plaidoyer en 2005 : *« le droit de l'eau : libre, potable et gratuite ».*

A ce titre, la position défendue et les propositions faites par la Fondation France Libertés sont :

- Inscrire le droit d'accès à l'eau potable dans toutes les constitutions et, a fortiori, dans la constitution européenne.
- La distribution de l'eau et son assainissement constituent des services publics essentiels pour le quotidien de chacun. Ceux-ci doivent être financés et gérés dans l'Intérêt de la collectivité.
- Un prélèvement de 1 % sur le budget mondial de l'armement pendant quinze ans permettrait de financer un programme offrant l'accès à l'eau potable là où les infrastructures sont insuffisantes.
- Chaque être humain devrait disposer gratuitement de 40 litres d'eau potable par jour.

En outre, la Fondation a organisé les « Rencontres Internationales du Droit à l'eau » à Marseille les 27 et 28 novembre 2006.

- **La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH)**

La CNCDH soutient activement le droit à l'eau.

Dans son projet d'avis sur le droit à l'eau daté de juin 2007 (voir annexe 6), la CHDCH soulignait que *« pour avoir toute son effectivité, le droit à l'eau doit être mis en œuvre par des dispositions précises de droit interne, couvrant ses différents aspects, notamment l'accès à l'eau et à l'assainissement pour des personnes démunies ou en milieu rural parfois déficient »*, et souhaitait que *« le Conseil des droits de l'homme adopte une résolution par laquelle l'accès à l'eau potable et à l'assainissement serait reconnu comme un droit fondamental bénéficiant, au niveau international, de la même protection que les autres droits indispensables à la mise en œuvre du « droit à un niveau de vie suffisant »* , enfin demandait à ce que *« la diplomatie française de se mobiliser, avec l'ensemble de ses partenaires, notamment au sein de l'Union européenne et dans le cadre de l'OIF, pour prendre les initiatives nécessaires afin d'aboutir à une telle consécration*[157] *».*

- **Coalition Eau**.

La coalition eau est un groupement d'ONG françaises[158] créé début 2007 qui s'est donné deux missions principales :

[156] http://www.fidh.org/
[157] Extraits de l'avis de projet daté de juin 2007

[158] Membres de la Coalition : CCFD, France Libertés, Amis de la Terre, GRET, WWF France, ACAD, Réseau Foi et Justice, Green Cross France, Helen Keller International, Secours Catholique-Caritas France, ADEDE, Eau Vive, Hydraulique sans frontières, AVSF, Triangle, ECTI, 4D, CRID, Toilettes du Monde, Ingénieurs sans frontières, Acme France, Solidarité Eau Europe

- Permettre un accès équitable et durable à la ressource vitale qu'est l'eau (l'aspect droit à l'eau est contenu dans cette partie sous l'intitulé « Reconnaître sans ambiguïtés le droit à l'eau ») ;
- Soutenir la construction d'un service public de l'eau social et la participation des acteurs locaux.

Elle a pour ambition de faire entendre la voix française sur ces deux sujets transversaux. Le groupement est doté d'un budget propre (co-financement AFD et MEDD).

Encadré 16. Extrait du texte fondateur de la coalition eau

Reconnaître sans ambiguïtés le droit à l'eau

Les Etats au sein de l'ONU ont reconnu le droit à l'eau potable et à l'assainissement[1] comme un droit fondamental, un droit de l'Homme. Pourtant, nombreux sont ceux qui n'ont ni transposé ce droit dans leurs législations nationales ni mobilisé les moyens humains et financiers nécessaires à sa mise en oeuvre universelle. La frilosité des États de l'Union européenne à l'égard d'une approche par le droit montre un manque de volonté à mettre effectivement en oeuvre ce droit dans les politiques d'accès à cette ressource vitale.

Les ONG de la Coalition demandent que le droit à l'eau soit rendu effectif à travers des politiques et législations élaborées avec les citoyens et répondant à leurs demandes et leurs moyens. Ce service public essentiel doit être accessible à tous, y compris les foyers pauvres, les exclus et tous ceux qui n'ont pas les moyens de payer le prix du service de l'eau. Un accès à l'eau doit aussi être assuré rapidement aux populations en situation d'urgence ou victimes de conflits.

La France et l'Union Européenne doivent promouvoir l'approche par le droit, en clarifier les implications concrètes, et mettre tout en œuvre pour que ce droit fondamental soit effectif et respecté par les institutions internationales agissant dans le domaine de l'eau.

En France, les organisations sont donc nombreuses à se mobiliser pour la reconnaissance du droit à l'eau (Académie de l'Eau, Conseil Mondial de l'Eau, CNCDH), comme pour la mise en œuvre effective de ce droit (Coalition Eau, Fondation France Libertés.) La France offre donc un visage dynamique et complémentaire (action et plaidoyer) sur cette thématique. Il est évident que ces démarches sont favorisées par la reconnaissance du droit à l'eau au niveau national.

A l'international, des réseaux de plaidoyer actifs

Il existe un certain nombre de mouvements militants actifs qui agissent pour :

- la reconnaissance du droit à l'eau ;
- et qui souvent dans le même temps, s'opposent à la privatisation considérée comme une menace pour l'accès à l'eau des plus pauvres.

La liste d'organisations proposées ci dessous est non exhaustive, mais elle représente des groupes très actifs sur la scène internationale et fortement représentés lors de meetings internationaux tels que l'Assemblée Mondiale des Elus et Citoyens de l'Eau (AMECE), le Forum Social Mondial (FSM), etc.

- **World Development Movement (UK)** [159].

« WDM. *Justice for the world's poor* » est un réseau de plaidoyer anglais qui milite et mène une campagne active pour la reconnaissance du droit à l'eau et contre les PPP, promus notamment par le gouvernement britannique. Sa principale campagne dans le cadre du secteur de l'eau et de l'assainissement s'intitule : « dirty aid, dirty water ». Une série de publication sont également produites et sont consultables en ligne.

[159] http://www.wdm.org.uk/campaigns/water/news.htm

- **Water Aid (UK)**[160]

WaterAid mène une campagne de plaidoyer internationale intitulée *« End Water Poverty »* qui a pour but de mobiliser sur la crise actuelle de l'eau et de l'assainissement.

La position défendue par WaterAid dans le cadre de cette campagne et les réclamations émises concernent :

- La mise en place d'un plan d'action global pour l'eau et l'assainissement managé par un organisme global
- 70% de l'aide pour l'eau et l'assainissement devrait concerner les pays les plus pauvres
- Le partage équitable de la ressource et sa protection.

- **Blue Planet Project/ The council of Canadians (Canada)**[161]

Les deux organisations ont créé conjointement le réseau: *« Friends of the Right to Water »* qui regroupe associations et groupes militants autour de la réalisation du droit à l'eau.

Les trois principaux objectifs de l'organisation sont :

- Garantir que le droit à l'eau est reconnu comme tel ;
- S'assurer que l'accès à l'eau est géré localement, par le public et démocratiquement et en toute transparence ;
- S'assurer que les gouvernements, les compagnies privées d'eau, les institutions financières internationales ne négligent pas ce droit.

Blue Planet Project et le Council of Canadians sont très actifs sur la scène internationale. Ils ont notamment participé activement à la création de l'African Water Network (AWN) lors du Forum Social Mondial de Nairobi.

- **Contrat Mondial de l'eau (International)**[162]

Le Contrat Mondial de l'Eau est un réseau international né en 1998 sur la base du *:« Manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial »*[163] qui revendique le fait que : « *l'accès à l'eau est un droit humain, individuel et collectif », et* qu'il est par conséquent *« inadmissible (...) de la gérer selon les règles du marché ».* Le manifeste propose donc deux finalités : la garantie du droit individuel et collectif d'accès à l'eau pour toute personne et communauté humaine, et sa propriété et sa gestion intégrées, durables et solidaires. Sur la base de ce manifeste, de nombreuses associations pour un contrat mondial de l'eau se sont créés à travers le monde : Belgique, Italie, France, Mali, etc.

A ce titre, Ricardo Petrella, président du CME, explique que : *« En tant que "source de vie" fondamentale et non substituable de l'écosystème Terre, l'eau est un bien vital qui appartient aux habitants de la Terre, en commun. Aucun d'entre eux, individuellement ou en groupe, ne devrait avoir le droit d'en faire son appropriation privée. L'eau est un bien patrimonial commun de l'humanité. La santé individuelle et collective en dépend. L'agriculture, l'industrie, la vie domestique y sont liées. Il n'y a pas d'accès à la production de la richesse sans accès à l'eau. L'eau, on le sait et tout le monde le dit, n'est pas une ressource comme les autres ; elle n'est pas une marchandise échangeable, monnayable. Son caractère irremplaçable fait que toute communauté humaine -et chacun de ses membres- a le droit d'avoir accès à l'eau, en particulier à l'eau potable, en quantité et qualité nécessaires et indispensables à la vie et à l'activité économique*[164] *».*

L'ACME est L'association fut l'organisatrice de l'Assemblée Mondiale des Elus et Citoyens de l'Eau (AMECE, Bruxelles, 18 au 20 mars 2007) qui rassembla parlementaires, élus, syndicats, associations, ONG, organisations militantes, citoyens, etc. autour de quatre grands thèmes mis en débat :

- L'accès à l'eau potable et aux services sanitaires pour tous en tant que droit humain
- La valorisation et l'utilisation de l'eau en tant que bien commun, patrimoine de l'humanité

[160] http://www.wateraid.org/uk
[161] http://www.blueplanetproject.net
[162] http://www.acme-eau.org/
[163] Ricardo Petrella, *Le manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial*, Editions Labour, Bruxelles, 1998.
[164] Extrait du « Manifeste pour un contrat mondial de l'eau ». Ricardo Petrella

- Le financement public des activités et services relatifs à l'eau pour la vie et à l'eau pour la sécurité d'existence collective
- La réalisation de structures démocratiques participatives dans le cadre d'un gouvernement public de l'eau.

Le but de la manifestation était : *« d'encourager les autorités et les élus à s'engager publiquement en faveur du droit à l'eau par un acte politique qui permette de donner un signal clair à l'attention de la population et surtout aussi des décideurs économiques et politiques sur le plan national et international*[165] *».*

ACF-IN était présent lors de cette assemblée et y a présenté la position du réseau sur le droit à l'eau.

- **Alliance Sud (Suisse)**[166]

Alliance Sud, regroupement de six organisations suisses[167], a lancé un appel à l'occasion de la Journée Mondiale de l'Eau (22 mars 2007) demandant l'adoption d'un traité international sur l'eau dans le but de faire de l'accès à l'eau une réalité pour tous. Ainsi, la coordinatrice du groupe d'ONG affirme : *«Nous sommes convaincus que l'eau a besoin de la protection d'une loi internationale, comme le sont déjà le climat et la biodiversité».*Une convention internationale fournirait selon eux : « *aux populations un instrument de poids pour demander le droit d'accéder à de l'eau potable, sur le plan national et sur le plan local. Elle permettrait aussi de les impliquer démocratiquement dans les décisions concernant la politique de l'eau.*[168]*»*

Les organisations internationales mobilisées sur le droit à l'eau sont donc mobilisées sur deux thématiques complémentaires : lutte contre la privatisation et protection de l'intérêt général face à la culture d'entreprise ; et promotion de la gestion publique de l'eau. Ces acteurs s'inscrivent pour la plupart dans des sphères militantes, voir alter mondialistes[169].

Les ONG humanitaires

Un certain nombre d'ONG de terrain[170] et organisations internationales, principalement des membres de la coordination WASH[171], ont également été approchées dans le cadre de cette étude afin de recueillir leur position officielle sur le droit à l'eau.

Il s'avère qu'aucune d'entre elles n'a effectué un travail de fond sur le droit à l'eau et qu'aucune n'a de positionnement officiel sur cette question. Il semble que les ONG interrogées soient pour le moment focalisées sur une approche opérationnelle de terrain. En outre, les ONG disent mettre en œuvre le droit à l'eau au quotidien dans leurs programmes EAH : fourniture d'eau potable, mise en place d'indicateurs de suivi, respect des standards OMS ou SPHERE en terme de qualité et de quantité, etc. Elles se positionnent donc plus en tant que praticiens que vecteurs de mobilisation autour du concept de droit à l'eau.

Néanmoins, l'ensemble des ONG interrogées se dit familière avec la notion de droit à l'eau, même si celle-ci n'est pas développée dans les programmes de terrain.

En revanche, certaines organisations projettent de réaliser un travail de révision des politiques et stratégies en y intégrant le droit à l'eau. Il sera donc nécessaire de suivre l'évolution de celles-ci sur ces sujets dans les mois à venir.

De fait, il ne nous a pas semblé nécessaire de détailler les positions des ONG interrogées. Celles-ci n'ayant pas de position officielle sur le droit à l'eau, un détail reviendrait à exposer les activités de

[165] Extrait de la plaquette de présentation de la manifestation.
[166] http://www.alliancesud.ch/
[167] Les six organisations membres de Alliance Sud sont : Arbeitsgemeinschaft, Swissaid, Fastenopfer, Brot fûr alle, Helvetas, Caritas, Heks.
[168] Extrait du journal Swiss Info daté du 22 mars 2007. Article « Un traité international pour garantir le droit à l'eau ».
[169] Nous retiendrons ici les propos de S. Amin qui affirme que : « l'altermondialisme, c'est-à-dire le projet de construire « un autre monde possible », se décline au pluriel ». In, Le Monde, *Quel Altermondialisme* ?, janvier 2007
[170] MSF, UNICEF, OXFAM, IFRC, Save The Children, CARE, IRC, ICRC, Red R, Concern
[171] Water, Sanitation and Hygiene

terrain, ce qui n'est pas le but de cette étude. Nous nous permettrons simplement de rapporter quelques cas sensiblement différents.

OXFAM dans son dernier rapport co-écrit avec WaterAid et intitulé *"In the Public Interest: health, education and water and sanitation for all"*, approuve que le droit à l'eau, le droit à l'éducation et le droit à la santé sont des droits de l'homme fondamentaux. Ainsi, OXFAM approuve le fait que le droit à l'eau existe mais n'a pas engagé de campagnes de plaidoyer sur le sujet. OXFAM travaille en collaboration avec Water Aid[172] sur cette thématique.

Le comité international de la croix rouge (CICR) n'a pas de position officielle sur le droit à l'eau et ne développe pas de programme particulier sur ce thème. En effet, le CICR considère, et ce à juste titre, que le droit à l'eau est déjà reconnu dans les conventions de Genève.

Le UNHCR n'a pas de position officielle sur le droit à l'eau mais a néanmoins développé un papier intitulé *« The Human Right to Water and protecting refugees ».* Celui ci est la preuve du début de l'utilisation du concept de droit à l'eau par les ONG et organisations internationales.

Ainsi, pour les organisations humanitaires, il semble que l'on en soit au début du processus. Leur position est également liée au fait que, comme ECHO, les problématiques qu'elles ont à traiter au quotidien relèvent de l'urgence, alors que le droit à l'eau est pour le moment plus utilisable dans des contextes de post crise et/ou développement, c'est à dire quand l'Etat est à nouveau capable d'agir en faveur de

[172] Voir le site de Water Aid sur le sujet http://www.wateraid.org.uk et plus particulièrement le site très complet sur le droit à l'eau à l'adresse suivante http://www.righttowater.org.uk

CONCLUSION

> *« Affirmer le droit à l'eau ce n'est pas l'inscrire sur un bout de papier pour l'ignorer le lendemain. Inscrire le droit à l'eau, cela veut dire prendre les mesures, mettre les budgets, mettre les priorités ».* Jean FABRE, Directeur du bureau du PNUD, Genève. Déclaration faite lors des rencontres internationales pour le droit d'accès à l'eau (novembre 2006, Marseille)

Malgré le nombre de mobilisations énoncées dans ce rapport, toujours plus d'1,5 milliards de personnes n'ont pas accès à l'eau potable, et 2,4 milliards de personnes n'ont pas accès à l'assainissement. Intimement lié aux questions de développement, de santé et d'environnement, l'accès à l'eau et à l'assainissement est un des plus grand défi de ce siècle, particulièrement dans les pays en développement.

Depuis l'adoption des ODM par 198 Etats (2000), une conscience accrue de l'urgence de la situation se développe ; dans le même temps, un débat sur le droit à l'eau émerge sur la scène internationale. Aprement défendu par un certain nombre d'organisations (ONG, organisations internationales, etc.), le concept gagne en légitimité et reconnaissance. C'est en 2002[173] que ce droit prend une véritable ampleur avec l'adoption par le Conseil des Droits Economiques, Sociaux et Culturels de l'Observation Générale n°15. Celle-ci reconnaît pour la première fois le droit à l'eau comme l'un des droits de l'homme fondamentaux. De fait, les 145 pays qui ont ratifié le PIDESC (1966)[174] sont désormais tenus de s'assurer que l'ensemble de la population a accès à un *« approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques*[175] *».*

S'il est maintenant évident que le respect du droit à l'eau passera par une reconnaissance officielle au niveau international (Conseil des droits de l'homme, Convention de l'ONU, etc.), la garantie ultime de sa mise en œuvre viendra de la capacité et de la volonté politique (PNUD, RDH 2006) des Etats à mettre en place des politiques publiques favorables à l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement. En effet, avant d'être un problème technique, l'eau est d'abord une question sociale, politique, économique et environnementale (P.A. Roche, 2003).

L'approche par le droit est relativement récente mais remporte déjà un « succès » croissant. Le présent rapport montre bien que les initiatives étatiques, de la société civile, etc. sont nombreuses à aller dans ce sens. A ce titre, H.Tazi Sadeq précise que *:« La société civile, de son côté s'organise autour de la thématique de l'eau, et apporte sa contribution en refusant notamment de réduire la réalité complexe de cette ressource clé pour le développement à un seul type de variable. L'importance des enjeux et la nature intrinsèquement sociale des solutions impliquent que la décision n'appartienne plus uniquement aux initiateurs scientifiques et techniques du développement. »*

Forte de ces premiers constats, cette étude aborde un sujet vaste: le droit à l'eau dans les pays vulnérables. Déjà complexe, cette question l'est encore plus dans ces pays qui souffrent de manque de gouvernance, de manque de moyens financiers et/ou d'instabilité politique, etc. Pourtant, c'est bien dans ces mêmes pays que la situation est la plus alarmante. Le rapport 2006 du PNUD sur le développement Humain parle en effet de *« fracture »* entre riches et pauvres, entre Sud et Nord dans l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Ainsi, ce rapport traite d'une infinité de sujets connexes ayant tous trait au droit à l'eau . En effet, comment parler de droit à l'eau sans parler de privatisation en ces temps de polémiques autour de la privatisation des services au Sud ? Comment parler de droit à l'eau sans parler des outils de mise en œuvre tant au niveau national qu'international ? etc. Autant de sujets qui mériteraient d'être individuellement plus fouillé. Néanmoins, il semble que ce rapport soit une bonne introduction à ce sujet vaste, en offrant un éventail général des débats actuels. Celui-ci avait pour but d'introduire le

---

[173] Adoption de l'Observation n°15Générale N°15 le 26 novembre 2002 par le CDESC. Celle-ci est une interprétation du PIDESC de 1966. Elle se réfère plus particulièrement aux articles 11 et 12 qui font référence de manière implicite au droit à l'eau, comme le précise le Comité.

[174] La mise en œuvre du PIDESC date de 1976

[175] Définition donnée par l'Observation n°15Générale n °15

droit à l'eau à l'ensemble des membres du réseau ACF-IN, tant dans les sièges que sur les missions de terrain. Il aura très certainement un impact fort en terme de sensibilisation et de compréhension puisqu'il permet d'expliciter ce qu'est le droit à l'eau, comment cette notion a émergé, quelles sont les perspectives actuelles de développement, quels sont les débats connexes, etc.

Quelles sont les grandes conclusions de ce rapport et quelles sont véritablement les opportunités de développement pour ACF-IN en rapport étroit avec le droit à l'eau ?

L'eau, bien collectif. Quelles mobilisations pour sa sauvegarde ?

Le présent rapport montre également qu'aujourd'hui l'eau est de plus en plus reconnu comme étant un « bien collectif » universel, parce que vital, et qu'ainsi la consécration, et surtout l'application, du droit d'y accéder sont donc des avancées juridiques indispensables pour l'avenir des peuples, particulièrement des plus vulnérables.

En somme, l'accès à l'eau s'avère être un objectif fondamental à réaliser pour le devenir de l'humanité tout comme la consécration d'un « service public mondial de l'eau douce ».

Si on a parfois pu constater un certain amalgame dans les milieux militants entre lutte contre la privatisation des services d'eau et mobilisation pour la réalisation du droit à l'eau, à la lumière des éléments compris dans ce rapport, il nous semble important pour une ONG de terrain de ne pas aller vers ces débats plus dogmatiques que pragmatiques.

ACF-IN de part sa position, et de part sa connaissance des déboires potentiels de la privatisation des services sur les populations les plus vulnérables, doit maintenir une veille permanente face aux multinationales de l'eau. Cependant, il n'est pas ici question de s'opposer à la privatisation mais de maintenir une ligne de cohérence forte dans les objectifs de l'organisation et donc de promouvoir une attitude de dialogue mais de fermeté avec l'ensemble des acteurs dans le but de trouver les moyens de contribuer à la réalisation de ce droit fondamental.

Reconnaissance du droit à l'eau en droit interne. Impacts et avancées

La reconnaissance officielle du droit à l'eau en droit interne devrait permettre de promouvoir des politiques de l'eau plus favorable à l'équité, de renforcer les financements, et de mettre fin à certaines d'éviter discriminations.

Adopter une loi en faveur de l'accès à l'eau oblige à définir l'étendue des engagements des pouvoirs publics, et les plans gouvernementaux devront accorder une plus grande attention aux investissements pour l'eau et l'assainissement

Le droit à l'eau, en tant que principe juridique, est un moyen pour promouvoir une réduction des maladies hydriques, promouvoir l'accès à une eau de meilleure qualité pour tous, un meilleur assainissement.

Le droit donne aux personnes les moyens de défendre leurs intérêts légitimes. Les citoyens seront impliqués dans la gestion de services publics de l'eau, ils seront informés et consultés. les citoyens pourront exercer des recours devant les tribunaux. Le renforcement des dispositions juridiques permettra de faire triompher les intérêts de la collectivité sur les intérêts catégoriels dans le domaine de l'eau.

Les textes existent, les opérateurs (privé, public, société civile) et acteurs existent, la technologie simple et adaptée est connue de tous, alors comment atteindre cette accessibilité pour tous ? Il est primordial que le problème soit pris sous cet angle pour le résoudre et que tous les acteurs oeuvrent ensemble dans cette direction. La réalité est qu'il y a un problème de réalisation et d'accès aux installations. Donc la problématique du droit à l'eau est avant tout un droit d'accès à l'eau.

Une démarche novatrice, véritable valeur ajoutée

Comme le montre ce rapport, on assiste à une prise de conscience généralisée et progressive de l'existence et de l'importance du droit à l'eau: des militants, des ONG, des agences des NU, des Etats sont mobilisés.

Les ONG de terrain proches d'ACF-IN, notamment au travers du réseau WASH, n'ont pas développé de position officielle mais toutes se disent intéressées par le concept et la plupart projettent d'intégrer celui ci dans leurs stratégies.

ACF-IN a donc eu une démarche novatrice en travaillant sur ce concept et en adoptant une position claire sur le droit à l'eau. Celle-ci, qui a été réalisée de manière très précise d'après l'étude du Commentaire n°15, est un atout supplémentaire pour l'ONG qui allie ainsi de manière constructive plusieurs approches qui sont siennes : approche opérationnelle, approche plaidoyer et approche recherche.

Cette démarche est donc aujourd'hui une valeur ajoutée qui va parfaitement dans le sens du développement du service recherche à ACF- France, qui s'est donné comme objectif de développer la recherche opérationnelle.

Un contexte français favorable, une opportunité de développement

En France, on constate que le contexte est très favorable à la reconnaissance du droit à l'eau et à la promotion du concept localement et à l'international. Avec la reconnaissance du droit à l'eau par le gouvernement français en décembre 2006, les mobilisations de la société civile sont de plus en plus importantes. L'expression la plus significative est la création d'un groupement d'ONG (Coalition Eau) dont une des missions est de travailler pour la reconnaissance du droit à l'eau à travers le développement d'une parole forte et unifiée des acteurs associatifs français.

Sensiblement la même dynamique se met en place en Grande Bretagne, avec la reconnaissance du droit à l'eau par le gouvernement anglais et la mobilisation de DFID pour la reconnaissance de ce droit.

Ainsi, le droit à l'eau est un concept qui arrive à maturité. Bertrand Charrier, Secrétaire Général de Green Cross France, allait dans ce sens lors des rencontres internationales pour le droit d'accès à l'eau (novembre 2006, Marseille) déclarant que : *« Le droit à l'eau est devenu une notion qui entre dans les esprits. Il faut un mouvement de base pour sa mise en œuvre* (..) *Il faut travailler en vue de la création d'un cadre juridique international pour le droit d'accès à l'eau. »*

Les opportunités de développement pour ACF-IN ?

Enfin, la rédaction de ce rapport a permis d'identifier un certain nombre de perspectives pour ACF-IN en rapport avec le droit à l'eau :

- Intégrer la coalition eau afin de partager et de capitaliser les travaux sur le droit à l'eau avec d'autres acteurs français engagés. Cette première démarche va totalement dans le sens des recherches menées entre novembre 2006 et juin 2007 sur le droit à l'eau

- S'impliquer aux côtés du Conseil Mondial de l'eau sur le programme droit à l'eau 2009 -qui devrait être développé pour le Forum Mondial de l'Eau d'Istanbul (mars 2009). Cela permettrait à ACF-IN d'avoir une vraie présence à l'international sur cette thématique avec des propositions concrètes et scientifiques sur la mise en œuvre du droit à l'eau dans les pays vulnérables.

- Développer des campagnes de plaidoyer en faveur du droit à l'eau argumentée par une vraie recherche de fond dont ce premier rapport constitue une première étape généraliste.

- Faire connaître la position d'ACF-IN sur le droit à l'eau, notamment auprès de la CNCDH qui plaide en faveur de la reconnaissance du droit à l'eau dans la déclaration des droits de l'homme. le même positionnement peut être mis en valeur dans le projet d'accord cadre en cours de discussion avec l'AFD, qui, on l'a vu favorise la mise en œuvre du droit à l'eau. même chose avec DFID qui est clairement le bailleur EAH le plus avancé sur la question du droit à l'eau.

- Développer de la recherche opérationnelle sur les modalités d'implémentation du droit à l'eau sur le terrain, et ainsi continuer à développer la valeur ajoutée créée grâce au développement de cette thématique ; Ceci permettrait également à l'ONG de participer aux débats et aux évolutions des idées par une capitalisation et recherche sur l'expérience longue de praticien, et de participer à la production et à la diffusion de connaissances de qualité sur les problématiques du développement. En outre, développer des actions dans ce sens s'intègre complètement à la stratégie de développement du secteur de la recherche à ACF-France. Sur cet aspect, l'IAMM peut être dans ce cas un précieux partenaire, notamment pour la recherche dans les pays du pourtour méditerranéen.

Enfin, l'accès à l'eau est une question importante et un enjeu transversal pour les femmes, l'environnement, la santé, le développement rural, le développement économique, l'éducation. Le droit à l'eau et son application réelle n'est pas uniquement une question d'actions juridiques ou législatives, elle implique surtout une mobilisation d'actions concrètes à tous les niveaux et par tous. Il appartient dorénavant à ACF-IN de trouver les moyens de contribuer à la reconnaissance du droit à l'eau

Dans une étude future, ACF-IN pourrait contribuer à approfondir l'hypothèse formulée par Marc Gentilini[176] selon laquelle *« Rendre justiciable le droit à l'eau devrait faire disparaître des situations déplorables qui portent atteinte à la dignité humaine »* et tenter par ailleurs de répondre à la question posée par Henri Smets[177] *«Un besoin de base, même essentiel implique t'il un droit ? Et quelle serait la portée de ce droit ? »* Il adviendra ici de clarifier ces questions à la lumière des pratiques des Etats et des peuples. Des questions en débat.

Quelle recherche future pour ACF-IN sur le droit à l'eau?

Comme le montre l'ensemble du document, l'accès à l'eau est une question importante et un enjeu transversal pour les femmes, l'environnement, la santé, le développement rural, le développement économique, l'éducation. Le droit à l'eau et son application réelle n'est pas uniquement une question d'actions juridiques ou législatives, elle implique surtout une mobilisation d'actions concrètes à tous les niveaux et par tous. Il appartient dorénavant à ACF-IN de trouver les moyens de contribuer à la reconnaissance du droit à l'eau

Ainsi, ACF-IN pourrait contribuer à approfondir l'hypothèse formulée par Marc Gentilini[178] selon laquelle *« Rendre justiciable le droit à l'eau devrait faire disparaître des situations déplorables qui portent atteinte à la dignité humaine »* et tenter par ailleurs de répondre à la question posée par Henri Smets[179] *«Un besoin de base, même essentiel implique t'il un droit ? Et quelle serait la portée de ce droit ? »* Dans quelle mesure l'hypothèse émise par M. Gentilini peut-elle s'avérer justifiée? Est-ce que l'accès à l'eau se pose en terme de droit et est-ce que le droit peut avoir un apport significatif? Est-ce que d'une part, la perception locale de la ressource et d'autre part le rapport des populations à l'Etat permettent d'envisager une approche par le droit? Il adviendra ici de clarifier ces questions à la lumière des pratiques de l'Etat et des populations.

Il semblerait opportun d'étudier ces questions dans des Etats qui ont déjà reconnu le droit à l'eau formellement en droit interne (constitution ou appareil législatif) et d'étudier comment ces mêmes Etats mettent en œuvre le droit à l'eau. Ont-ils pris les mesures juridiques, institutionnelles et financières pour assurer l'effectivité du droit à l'eau? Exercent-ils le contrôle nécessaire en cas de

[176] In. Henri Smets, *Le droit à l'eau dans les législations nationales*, AFD, 2006, pp13. Le Professeur Marc Gentilini est président de l'Académie de l'Eau.
[177] In. Henri Smets, *Le droit à l'eau dans les législations nationales*, AFD, 2006, pp19.
[178] In. Henri Smets, *Le droit à l'eau dans les législations nationales*, AFD, 2006, pp13. Le Professeur Marc Gentilini est président de l'Académie de l'Eau.
[179] In. Henri Smets, *Le droit à l'eau dans les législations nationales*, AFD, 2006, pp19.

privatisation du service public de l'eau ? Quel peut être le rôle de la communauté internationale dans une coopération pour la promotion du droit à l'eau ?

C'est donc principalement le lien entre réformes juridiques -avancement dans la mise en place des dispositions législatives et réglementaires-, et l'application des normes, qu'il nous semblerait important d'approfondir. Plus généralement, il nous semble avisé d'interroger l'effectivité des normes et du droit dans la perspective de la satisfaction de ce droit essentiel, en suivant l'idée émise par A. Garane que « *La grande préoccupation en la matière est l'opérationnalisation et la mise en œuvre de ce droit qui dépendent de la volonté des Etats et de l'intérêt qu'ils accordent au droit à l'eau au niveau national*[180]*.* »

En outre, il nous semble essentiel de porter une attention particulière au rapport entre effectivité d'un droit fondamental et le niveau d'instruction et d'information des populations qui nous semble être des facteurs cruciaux pour en assurer le respect. En effet, selon le Professeur Abdoulaye Diarra[181] *« L'effectivité du régime juridique d'un pays n'est pas sans rapport avec l'état du développement économique et le niveau d'information et d'éducation des citoyens. »*

[180] Garane (A).La mise en œuvre du droit à l'eau en Afrique de l'Ouest, in Guillaume Grisel, *La mise en œuvre du droit à l'eau*, Actes du XXIX Congrès ordinaire de l'IDEF, Publications de l'Institut Suisse de Droit Comparé, n° 53, Schulthess, Genève/Zurich/Bâle, 2006, pp. 203 et svts

[181]

ANNEXES

Annexe 1. Observation Générale N°15

UNITED NATIONS **E**

Economic and Social Council

Distr.
GENERAL

E/C.12/2002/11
20 January 2003

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL
AND CULTURAL RIGHTS
Twenty-ninth session
Geneva, 11-29 November 2002
Agenda item 3

SUBSTANTIVE ISSUES ARISING IN THE IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

General Comment No. 15 (2002)

The Human Right to Water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

I. INTRODUCTION

1. Water is a limited natural resource and a public good fundamental for life and health. The Human Right to Water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights. The Committee has been confronted continually with the widespread denial of the Human Right to Water in developing as well as developed countries. Over one billion persons lack access to a basic water supply, while several billion do not have access to adequate sanitation, which is the primary cause of water contamination and diseases linked to water.[182] The continuing contamination, depletion and unequal distribution of water is exacerbating existing poverty. States parties have to adopt effective measures to realize, without discrimination, the Human Right to Water, as set out in this general comment.

The legal bases of the Human Right to Water

2. The Human Right to Water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, to reduce the risk of water-related disease and to provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements.

3. Article 11, paragraph 1, of the Covenant specifies a number of rights emanating from, and indispensable for, the realization of the right to an adequate standard of living "including adequate

[182] In 2000, the World Health Organization estimated that 1.1 billion persons did not have access to an improved water supply (80 per cent of them rural dwellers) able to provide at least 20 litres of safe water per person a day; 2.4 billion persons were estimated to be without sanitation. (See WHO, *The Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000,* Geneva, 2000, p.1.) Further, 2.3 billion persons each year suffer from diseases linked to water: see United Nations, Commission on Sustainable Development, *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World*, New York, 1997, p. 39.

food, clothing and housing". The use of the word "including" indicates that this catalogue of rights was not intended to be exhaustive. The Human Right to Water clearly falls within the category of guarantees essential for securing an adequate standard of living, particularly since it is one of the most fundamental conditions for survival. Moreover, the Committee has previously recognized that water is a human right contained in article 11, paragraph 1, (see General Comment No. 6 (1995)).[183] The Human Right to Water is also inextricably related to the right to the highest attainable standard of health (art. 12, para. 1)[184] and the rights to adequate housing and adequate food (art. 11, para. 1).[185] The right should also be seen in conjunction with other rights enshrined in the International Bill of Human Rights, foremost amongst them the right to life and human dignity.

4. The Human Right to Water has been recognized in a wide range of international documents, including treaties, declarations and other standards.[186] For instance, Article 14, paragraph 2, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women stipulates that States parties shall ensure to women the right to "enjoy adequate living conditions, particularly in relation to […] water supply". Article 24, paragraph 2, of the Convention on the Rights of the Child requires States parties to combat disease and malnutrition "through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water".

5. The Human Right to Water has been consistently addressed by the Committee during its consideration of States parties' reports, in accordance with its revised general guidelines regarding the form and content of reports to be submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and its general comments.

6. Water is required for a range of different purposes, besides personal and domestic uses, to realize many of the Covenant rights. For instance, water is necessary to produce food (right to adequate food) and ensure environmental hygiene (right to health). Water is essential for securing livelihoods (right to gain a living by work) and enjoying certain cultural practices (right to take part in cultural life). Nevertheless, priority in the allocation of water must be given to the Human Right to Water for personal and domestic uses. Priority should also be given to the water resources required to prevent

---

[183] See paras. 5 and 32 of the Committee's General Comment No. 6 (1995) on the economic, social and cultural rights of older persons.

[184] See General Comment No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health, paragraphs 11, 12 (*a*), (*b*) and (*d*), 15, 34, 36, 40, 43 and 51.

[185] See para. 8 (*b*) of General Comment No. 4 (1991). See also the report by Commission on Human Rights' Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Mr. Miloon Kothari (E.CN.4/2002/59), submitted in accordance with Commission resolution 2001/28 of 20 April 2001. In relation to the right to adequate food, see the report by the Special Rapporteur of the Commission on the right to food, Mr. Jean Ziegler (E/CN.4/2002/58), submitted in accordance with Commission resolution 2001/25 of 20 April 2001.

[186] See art. 14, para. 2 (*h*), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; art. 24, para. 2 (*c*), Convention on the Rights of the Child; arts. 20, 26, 29 and 46 of the Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, of 1949; arts. 85, 89 and 127 of the Geneva Convention relative to the Treatment of Civilian Persons in Time of War, of 1949; arts. 54 and 55 of Additional Protocol I thereto of 1977; arts. 5 and 14 Additional Protocol II of 1977; preamble, Mar Del Plata Action Plan of the United Nations Water Conference; see para. 18.47 of Agenda 21, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, *Rio de Janeiro, 3-14 June 1992* (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I and Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III and Vol. III/Corr.1) (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8), vol I: *Resolutions adopted by the Conference*, resolution 1, annex II; Principle No. 3, The Dublin Statement on Water and Sustainable Development, International Conference on Water and the Environment (A/CONF.151/PC/112); Principle No. 2, Programme of Action, *Report of the United Nations International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994* (United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.18), chap. I, resolution 1, annex; paras. 5 and 19, Recommendation (2001) 14 of the Committee of Ministers to Member States on the European Charter on Water Resources; resolution 2002/6 of the United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights on the promotion of the realization of the right to drinking water. See also the report on the relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation (E/CN.4/Sub.2/2002/10) submitted by the Special Rapporteur of the Sub-Commission on the right to drinking water supply and sanitation, Mr. El Hadji Guissé.

starvation and disease, as well as water required to meet the core obligations of each of the Covenant rights. [187]

Water and Covenant rights

7. The Committee notes the importance of ensuring sustainable access to water resources for agriculture to realize the right to adequate food (see General Comment No.12 (1999)).[188] Attention should be given to ensuring that disadvantaged and marginalized farmers, including women farmers, have equitable access to water and water management systems, including sustainable rain harvesting and irrigation technology. Taking note of the duty in article 1, paragraph 2, of the Covenant, which provides that a people may not "be deprived of its means of subsistence", States parties should ensure that there is adequate access to water for subsistence farming and for securing the livelihoods of indigenous peoples.[189]

8. Environmental hygiene, as an aspect of the right to health under article 12, paragraph 2 (*b*), of the Covenant, encompasses taking steps on a non-discriminatory basis to prevent threats to health from unsafe and toxic water conditions.[190] For example, States parties should ensure that natural water resources are protected from contamination by harmful substances and pathogenic microbes. Likewise, States parties should monitor and combat situations where aquatic eco-systems serve as a habitat for vectors of diseases wherever they pose a risk to human living environments.[191]

9. With a view to assisting States parties' implementation of the Covenant and the fulfillment of their reporting obligations, this General Comment focuses in Part II on the normative content of the Human Right to Water in articles 11, paragraph 1, and 12, on States parties' obligations (Part III), on violations (Part IV) and on implementation at the national level (Part V), while the obligations of actors other than States parties are addressed in Part VI.

II. NORMATIVE CONTENT OF THE HUMAN RIGHT TO WATER

10. The Human Right to Water contains both freedoms and entitlements. The freedoms include the right to maintain access to existing water supplies necessary for the Human Right to Water, and the right to be free from interference, such as the right to be free from arbitrary disconnections or contamination of water supplies. By contrast, the entitlements include the right to a system of water supply and management that provides equality of opportunity for people to enjoy the Human Right to Water.

11. The elements of the Human Right to Water must be *adequate* for human dignity, life and health, in accordance with articles 11, paragraph 1, and 12. The adequacy of water should not be interpreted narrowly, by mere reference to volumetric quantities and technologies. Water should be treated as a social and cultural good, and not primarily as an economic good. The manner of the realization of the Human Right to Water must also be sustainable, ensuring that the right can be realized for present and future generations.[192]

---

[187] See also World Summit on Sustainable Development, Plan of Implementation 2002, paragraph 25 (*c*).

[188] This relates to both *availability* and to *accessibility* of the right to adequate food (see General Comment No. 12 (1999), paras. 12 and 13).

[189] See also the Statement of Understanding accompanying the United Nations Convention on the Law of Non-Navigational Uses of Watercourses (A/51/869 of 11 April 1997), which declared that, in determining vital human needs in the event of conflicts over the use of watercourses "special attention is to be paid to providing sufficient water to sustain human life, including both drinking water and water required for production of food in order to prevent starvation"..

[190] See also para. 15, General Comment No. 14.

[191] According to the WHO definition, vector-borne diseases include diseases transmitted by insects (malaria, filariasis, dengue, Japanese encephalitis and yellow fever), diseases for which aquatic snails serve as intermediate hosts (schistosomiasis) and zoonoses with vertebrates as reservoir hosts.

[192] For a definition of sustainability, see the *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 1992*, Declaration on Environment and Development, principles 1, 8, 9, 10, 12 and 15; and Agenda 21, in particular principles 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 and 18.68.

12. While the adequacy of water required for the Human Right to Water may vary according to different conditions, the following factors apply in all circumstances:

(*a*) *Availability.* The water supply for each person must be sufficient and continuous for personal and domestic uses.[193] These uses ordinarily include drinking, personal sanitation, washing of clothes, food preparation, personal and household hygiene.[194] The quantity of water available for each person should correspond to World Health Organization (WHO) guidelines.[195] Some individuals and groups may also require additional water due to health, climate, and work conditions;

(*b*) *Quality.* The water required for each personal or domestic use must be safe, therefore free from micro-organisms, chemical substances and radiological *hazards* that constitute a threat to a person's health.[196] Furthermore, water should be of an acceptable colour, odour and taste for each personal or domestic use.

(*c*) *Accessibility.* Water and water facilities and services have to be accessible to *everyone* without discrimination, within the jurisdiction of the State party. Accessibility has four overlapping dimensions:

(i) *Physical accessibility*: water, and adequate water facilities and services, must be within safe physical reach for all sections of the population. Sufficient, safe and acceptable water must be accessible within, or in the immediate vicinity, of each household, educational institution and workplace.[197] All water facilities and services must be of sufficient quality, culturally appropriate and sensitive to gender, life-cycle and privacy requirements. Physical security should not be threatened during access to water facilities and services;

(ii) *Economic accessibility*: Water, and water facilities and services, must be affordable for all. The direct and indirect costs and charges associated with securing water must be affordable, and must not compromise or threaten the realization of other Covenant rights;

(iii) *Non-discrimination*: Water and water facilities and services must be accessible to all, including the most vulnerable or marginalized sections of the population, in law and in fact, without discrimination on any of the prohibited grounds; and

(iv) *Information accessibility*: accessibility includes the right to seek, receive and impart information concerning water issues.[198]

Special topics of broad application

Non-discrimination and equality

13. The obligation of States parties to guarantee that the Human Right to Water is enjoyed without discrimination (art. 2, para. 2), and equally between men and women (art. 3), pervades all of the

[193] "Continuous" means that the regularity of the water supply is sufficient for personal and domestic uses.

[194] In this context, "drinking" means water for consumption through beverages and foodstuffs. "Personal sanitation" means disposal of human excreta. Water is necessary for personal sanitation where water-based means are adopted. "Food preparation" includes food hygiene and preparation of food stuffs, whether water is incorporated into, or comes into contact with, food. "Personal and household hygiene" means personal cleanliness and hygiene of the household environment.

[195] See J. Bartram and G. Howard, "Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors", WHO, 2002. See also P.H. Gleick, (1996) "Basic water requirements for human activities: meeting basic needs", *Water International,* 21, pp. 83-92.

[196] The Committee refers States parties to WHO, *Guidelines for drinking-water quality,* 2nd edition, vols. 1-3 (Geneva, 1993) that are "intended to be used as a basis for the development of national standards that, if properly implemented, will ensure the safety of drinking water supplies through the elimination of, or reduction to a minimum concentration, of constituents of water that are known to be hazardous to health."

[197] See also General Comment No. 4 (1991), para. 8 (*b*), General Comment No. 13 (1999) para. 6 (*a*) and General Comment No. 14 (2000) paras. 8 (*a*) and (b). Household includes a permanent or semi-permanent dwelling, or a temporary halting site.

[198] See para. 48 of this General Comment.

Covenant obligations. The Covenant thus proscribes any discrimination on the grounds of race, colour, sex, age, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, physical or mental disability, health status (including HIV/AIDS), sexual orientation and civil, political, social or other status, which has the intention or effect of nullifying or impairing the equal enjoyment or exercise of the Human Right to Water. The Committee recalls paragraph 12 of General Comment No. 3 (1990), which states that even in times of severe resource constraints, the vulnerable members of society must be protected by the adoption of relatively low-cost targeted programmes.

14. States parties should take steps to remove de facto discrimination on prohibited grounds, where individuals and groups are deprived of the means or entitlements necessary for achieving the Human Right to Water. States parties should ensure that the allocation of water resources, and investments in water, facilitate access to water for all members of society. Inappropriate resource allocation can lead to discrimination that may not be overt. For example, investments should not disproportionately favor expensive water supply services and facilities that are often accessible only to a small, privileged fraction of the population, rather than investing in services and facilities that benefit a far larger part of the population.

15. With respect to the Human Right to Water, States parties have a special obligation to provide those who do not have sufficient means with the necessary water and water facilities and to prevent any discrimination on internationally prohibited grounds in the provision of water and water services.

16. Whereas the Human Right to Water applies to everyone, States parties should give special attention to those individuals and groups who have traditionally faced difficulties in exercising this right, including women, children, minority groups, indigenous peoples, refugees, asylum seekers, internally displaced persons, migrant workers, prisoners and detainees. In particular, States parties should take steps to ensure that:

(*a*) Women are not excluded from decision-making processes concerning water resources and entitlements. The disproportionate burden women bear in the collection of water should be alleviated;

(*b*) Children are not prevented from enjoying their human rights due to the lack of adequate water in educational institutions and households or through the burden of collecting water. Provision of adequate water to educational institutions currently without adequate drinking water should be addressed as a matter of urgency;

(*c*) Rural and deprived urban areas have access to properly maintained water facilities. Access to traditional water sources in rural areas should be protected from unlawful encroachment and pollution. Deprived urban areas, including informal human settlements, and homeless persons, should have access to properly maintained water facilities. No household should be denied the Human Right to Water on the grounds of their housing or land status;

(*d*) Indigenous peoples' access to water resources on their ancestral lands is protected from encroachment and unlawful pollution. States should provide resources for indigenous peoples to design, deliver and control their access to water;

(*e*) Nomadic and traveller communities have access to adequate water at traditional and designated halting sites;

(*f*) Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons and returnees have access to adequate water whether they stay in camps or in urban and rural areas. Refugees and asylum-seekers should be granted the Human Right to Water on the same conditions as granted to nationals;

(*g*) Prisoners and detainees are provided with sufficient and safe water for their daily individual requirements, taking note of the requirements of international humanitarian law and the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners;[199]

---

[199] See arts. 20, 26, 29 and 46 of the third Geneva Convention of 12 August 1949; arts. 85, 89 and 127 of the fourth Geneva Convention of 12 August 1949; arts. 15 and 20, para. 2, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, in *Human Rights: A Compilation of International Instruments* (United Nations publication, Sales No. E.88.XIV.1).

(*h*) Groups facing difficulties with physical access to water, such as older persons, persons with disabilities, victims of natural disasters, persons living in disaster-prone areas, and those living in arid and semi-arid areas, or on small islands are provided with safe and sufficient water.

III. STATES PARTIES' OBLIGATIONS

General legal obligations

17. While the Covenant provides for progressive realization and acknowledges the constraints due to the limits of available resources, it also imposes on States parties various obligations which are of immediate effect. States parties have immediate obligations in relation to the Human Right to Water, such as the guarantee that the right will be exercised without discrimination of any kind (art. 2, para. 2) and the obligation to take steps (art. 2, para.1) towards the full realization of articles 11, paragraph 1, and 12. Such steps must be deliberate, concrete and targeted towards the full realization of the Human Right to Water.

18. States parties have a constant and continuing duty under the Covenant to move as expeditiously and effectively as possible towards the full realization of the Human Right to Water. Realization of the right should be feasible and practicable, since all States parties exercise control over a broad range of resources, including water, technology, financial resources and international assistance, as with all other rights in the Covenant.

19. There is a strong presumption that retrogressive measures taken in relation to the Human Right to Water are prohibited under the Covenant.[200] If any deliberately retrogressive measures are taken, the State party has the burden of proving that they have been introduced after the most careful consideration of all alternatives and that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant in the context of the full use of the State party's maximum available resources.

Specific legal obligations

20. The Human Right to Water, like any human right, imposes three types of obligations on States parties: obligations to *respect*, obligations to *protect* and obligations to *fulfil*.

(*a*) *Obligations to respect*

21. The obligation to *respect* requires that States parties refrain from interfering directly or indirectly with the enjoyment of the Human Right to Water. The obligation includes, inter alia*,* refraining from engaging in any practice or activity that denies or limits equal access to adequate water; arbitrarily interfering with customary or traditional arrangements for water allocation; unlawfully diminishing or polluting water, for example through waste from State-owned facilities or through use and testing of weapons; and limiting access to, or destroying, water services and infrastructure as a punitive measure, for example, during armed conflicts in violation of international humanitarian law.

22. The Committee notes that during armed conflicts, emergency situations and natural disasters, the Human Right to Water embraces those obligations by which States parties are bound under international humanitarian law.[201] This includes protection of objects indispensable for survival of the civilian population, including drinking water installations and supplies and irrigation works, protection of the natural environment against widespread, long-term and severe damage and ensuring that civilians, internees and prisoners have access to adequate water.[202]

---

[200] See General Comment No. 3 (1990), para. 9.

[201] For the interrelationship of human rights law and humanitarian law, the Committee notes the conclusions of the International Court of Justice in *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Request by the General Assembly)*, *ICJ Reports (1996)* p. 226, para. 25.

[202] See arts. 54 and 56, Additional Protocol I to the Geneva Conventions (1977), art. 54, Additional Protocol II (1977), arts. 20 and 46 of the third Geneva Convention of 12 August 1949, and common article 3 of the Geneva Conventions of 12 August 1949.

(*b*) *Obligations to protect*

23. The obligation to *protect* requires State parties to prevent third parties from interfering in any way with the enjoyment of the Human Right to Water. Third parties include individuals, groups, corporations and other entities as well as agents acting under their authority. The obligation includes, inter alia, adopting the necessary and effective legislative and other measures to restrain, for example, third parties from denying equal access to adequate water; and polluting and inequitably extracting from water resources, including natural sources, wells and other water distribution systems.

24. Where water services (such as piped water networks, water tankers, access to rivers and wells) are operated or controlled by third parties, States parties must prevent them from compromising equal, affordable, and physical access to sufficient, safe and acceptable water. To prevent such abuses an effective regulatory system must be established, in conformity with the Covenant and this General Comment, which includes independent monitoring, genuine public participation and imposition of penalties for non-compliance.

(*c*) *Obligations to fulfill*

25. The obligation to *fulfill* can be disaggregated into the obligations to facilitate, promote and provide. The obligation to facilitate requires the State to take positive measures to assist individuals and communities to enjoy the right. The obligation to promote obliges the State party to take steps to ensure that there is appropriate education concerning the hygienic use of water, protection of water sources and methods to minimize water wastage. States parties are also obliged to fulfill (provide) the right when individuals or a group are unable, for reasons beyond their control, to realize that right themselves by the means at their disposal.

26. The obligation to fulfill requires States parties to adopt the necessary measures directed towards the full realization of the Human Right to Water. The obligation includes, inter alia, according sufficient recognition of this right within the national political and legal systems, preferably by way of legislative implementation; adopting a national water strategy and plan of action to realize this right; ensuring that water is affordable for everyone; and facilitating improved and sustainable access to water, particularly in rural and deprived urban areas.

27. To ensure that water is affordable, States parties must adopt the necessary measures that may include, inter alia: (*a*) use of a range of appropriate low-cost techniques and technologies; (*b*) appropriate pricing policies such as free or low-cost water; and (*c*) income supplements. Any payment for water services has to be based on the principle of equity, ensuring that these services, whether privately or publicly provided, are affordable for all, including socially disadvantaged groups. Equity demands that poorer households should not be disproportionately burdened with water expenses as compared to richer households.

28. States parties should adopt comprehensive and integrated strategies and programmes to ensure that there is sufficient and safe water for present and future generations.[203] Such strategies and programmes may include: (*a*) reducing depletion of water resources through unsustainable extraction, diversion and damming; (*b*) reducing and eliminating contamination of watersheds and water-related eco-systems by substances such as radiation, harmful chemicals and human excreta; (*c*) monitoring water reserves; (*d*) ensuring that proposed developments do not interfere with access to adequate water; (*e*) assessing the impacts of actions that may impinge upon water availability and natural-ecosystems watersheds, such as climate changes, desertification and increased soil salinity, deforestation and loss of biodiversity;[204] (*f*) increasing the efficient use of water by end-users; (*g*) reducing water wastage in its distribution; (*h*) response mechanisms for emergency situations; (*i*) and establishing competent institutions and appropriate institutional arrangements to carry out the strategies and programmes.

---

[203] See footnote 5 above, Agenda 21, chaps. 5 ,7 and 18; and the World Summit on Sustainable Development, Plan of Implementation (2002), paras. 6 (*a*), (*l*) and (*m*), 7, 36 and 38.

[204] See the Convention on Biological Diversity, the Convention to Combat Desertification, the United Nations Framework Convention on Climate Change, and subsequent protocols.

29. Ensuring that everyone has access to adequate sanitation is not only fundamental for human dignity and privacy, but is one of the principal mechanisms for protecting the quality of drinking water supplies and resources.[205] In accordance with the rights to health and adequate housing (see General Comments No. 4 (1991) and 14 (2000)) States parties have an obligation to progressively extend safe sanitation services, particularly to rural and deprived urban areas, taking into account the needs of women and children.

International obligations

30. Article 2, paragraph 1, and articles 11, paragraph 1, and 23 of the Covenant require that States parties recognize the essential role of international cooperation and assistance and take joint and separate action to achieve the full realization of the Human Right to Water.

31. To comply with their international obligations in relation to the Human Right to Water, States parties have to respect the enjoyment of the right in other countries. International cooperation requires States parties to refrain from actions that interfere, directly or indirectly, with the enjoyment of the Human Right to Water in other countries. Any activities undertaken within the State party's jurisdiction should not deprive another country of the ability to realize the Human Right to Water for persons in its jurisdiction.[206]

32. States parties should refrain at all times from imposing embargoes or similar measures, that prevent the supply of water, as well as goods and services essential for securing the right to water.[207] Water should never be used as an instrument of political and economic pressure. In this regard, the Committee recalls its position, stated in its General Comment No. 8 (1997), on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights.

33. Steps should be taken by States parties to prevent their own citizens and companies from violating the Human Right to Water of individuals and communities in other countries. Where States parties can take steps to influence other third parties to respect the right, through legal or political means, such steps should be taken in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law.

34. Depending on the availability of resources, States should facilitate realization of the Human Right to Water in other countries, for example through provision of water resources, financial and technical assistance, and provide the necessary aid when required. In disaster relief and emergency assistance, including assistance to refugees and displaced persons, priority should be given to Covenant rights, including the provision of adequate water. International assistance should be provided in a manner that is consistent with the Covenant and other human rights standards, and sustainable and culturally appropriate. The economically developed States parties have a special responsibility and interest to assist the poorer developing States in this regard.

35. States parties should ensure that the Human Right to Water is given due attention in international agreements and, to that end, should consider the development of further legal instruments. With regard to the conclusion and implementation of other international and regional agreements, States parties should take steps to ensure that these instruments do not adversely impact upon the Human Right to Water. Agreements concerning trade liberalization should not curtail or inhibit a country's capacity to ensure the full realization of the Human Right to Water.

---

[205] Article 14, para. 2, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women stipulates States parties shall ensure to women the right to "adequate living conditions, particularly in relation to […] sanitation". Article 24, para. 2, of the Convention on the Rights of the Child requires States parties to "To ensure that all segments of society […] have access to education and are supported in the use of basic knowledge of […] the advantages of […] hygiene and environmental sanitation."

[206] The Committee notes that the United Nations Convention on the Law of Non-Navigational Uses of Watercourses requires that social and human needs be taken into account in determining the equitable utilization of watercourses, that States parties take measures to prevent significant harm being caused, and, in the event of conflict, special regard must be given to the requirements of vital human needs: see arts. 5, 7 and 10 of the Convention.

[207] In General Comment No. 8 (1997), the Committee noted the disruptive effect of sanctions upon sanitation supplies and clean drinking water, and that sanctions regimes should provide for repairs to infrastructure essential to provide clean water.

36. States parties should ensure that their actions as members of international organizations take due account of the Human Right to Water. Accordingly, States parties that are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, should take steps to ensure that the Human Right to Water is taken into account in their lending policies, credit agreements and other international measures.

Core obligations

37. In General Comment No. 3 (1990), the Committee confirms that States parties have a core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights enunciated in the Covenant. In the Committee's view, at least a number of core obligations in relation to the Human Right to Water can be identified, which are of immediate effect:

(*a*) To ensure access to the minimum essential amount of water, that is sufficient and safe for personal and domestic uses to prevent disease;

(*b*) To ensure the right of access to water and water facilities and services on a non-discriminatory basis, especially for disadvantaged or marginalized groups;

(*c*) To ensure physical access to water facilities or services that provide sufficient, safe and regular water; that have a sufficient number of water outlets to avoid prohibitive waiting times; and that are at a reasonable distance from the household;

(*d*) To ensure personal security is not threatened when having to physically access to water;

(*e*) To ensure equitable distribution of all available water facilities and services;

(*f*) To adopt and implement a national water strategy and plan of action addressing the whole population; the strategy and plan of action should be devised, and periodically reviewed, on the basis of a participatory and transparent process; it should include methods, such as Human Right to Water indicators and benchmarks, by which progress can be closely monitored; the process by which the strategy and plan of action are devised, as well as their content, shall give particular attention to all disadvantaged or marginalized groups;

(*g*) To monitor the extent of the realization, or the non-realization, of the Human Right to Water;

(*h*) To adopt relatively low-cost targeted water programmes to protect vulnerable and marginalized groups;

(*i*) To take measures to prevent, treat and control diseases linked to water, in particular ensuring access to adequate sanitation;

38. For the avoidance of any doubt, the Committee wishes to emphasize that it is particularly incumbent on States parties, and other actors in a position to assist, to provide international assistance and cooperation, especially economic and technical which enables developing countries to fulfill their core obligations indicated in paragraph 37 above.

IV. VIOLATIONS

39. When the normative content of the Human Right to Water (see Part II) is applied to the obligations of States parties (Part III), a process is set in motion, which facilitates identification of violations of the Human Right to Water. The following paragraphs provide illustrations of violations of the Human Right to Water.

40. To demonstrate compliance with their general and specific obligations, States parties must establish that they have taken the necessary and feasible steps towards the realization of the Human Right to Water. In accordance with international law, a failure to act in good faith to take such steps amounts to a violation of the right. It should be stressed that a State party cannot justify its non-compliance with the core obligations set out in paragraph 37 above, which are non-derogable.

41. In determining which actions or omissions amount to a violation of the Human Right to Water, it is important to distinguish the inability from the unwillingness of a State party to comply with its obligations in relation to the Human Right to Water. This follows from articles 11, paragraph 1, and 12, which speak of the right to an adequate standard of living and the right to health, as well as from article 2, paragraph 1, of the Covenant, which obliges each State party to take the necessary steps to the maximum of its available resources. A State which is unwilling to use the maximum of its available resources for the realization of the Human Right to Water is in violation of its obligations under the Covenant. If resource constraints render it impossible for a State party to comply fully with its Covenant obligations, it has the burden of justifying that every effort has nevertheless been made to use all available resources at its disposal in order to satisfy, as a matter of priority, the obligations outlined above.

42. Violations of the Human Right to Water can occur through *acts of commission*, the direct actions of States parties or other entities insufficiently regulated by States. Violations include, for example, the adoption of retrogressive measures incompatible with the core obligations (outlined in para. 37 above), the formal repeal or suspension of legislation necessary for the continued enjoyment of the Human Right to Water, or the adoption of legislation or policies which are manifestly incompatible with pre-existing domestic or international legal obligations in relation to the Human Right to Water.

43. Violations through *acts of omission* include the failure to take appropriate steps towards the full realization of everyone's Human Right to Water, the failure to have a national policy on water, and the failure to enforce relevant laws.

44. While it is not possible to specify a complete list of violations in advance, a number of typical examples relating to the levels of obligations, emanating from the Committee's work, may be identified:

(*a*) Violations of the obligation to respect follow from the State party's interference with the Human Right to Water. This includes, inter alia: (i) arbitrary or unjustified disconnection or exclusion from water services or facilities; (ii) discriminatory or unaffordable increases in the price of water; and (iii) pollution and diminution of water resources affecting human health;

(*b*) Violations of the obligation to protect follow from the failure of a State to take all necessary measures to safeguard persons within their jurisdiction from infringements of the Human Right to Water by third parties.[208] This includes, inter alia: (i) failure to enact or enforce laws to prevent the contamination and inequitable extraction of water; (ii) failure to effectively regulate and control water services providers; (iv) failure to protect water distribution systems (e.g., piped networks and wells) from interference, damage and destruction; and

(*c*) Violations of the obligation to fulfill occur through the failure of States parties to take all necessary steps to ensure the realization of the Human Right to Water. Examples includes, inter alia: (i) failure to adopt or implement a national water policy designed to ensure the Human Right to Water for everyone; (ii) insufficient expenditure or misallocation of public resources which results in the non-enjoyment of the Human Right to Water by individuals or groups, particularly the vulnerable or marginalized; (iii) failure to monitor the realization of the Human Right to Water at the national level, for example by identifying right-to-water indicators and benchmarks; (iv) failure to take measures to reduce the inequitable distribution of water facilities and services; (v) failure to adopt mechanisms for emergency relief; (vi) failure to ensure that the minimum essential level of the right is enjoyed by everyone (vii) failure of a State to take into account its international legal obligations regarding the Human Right to Water when entering into agreements with other States or with international organizations.

V. IMPLEMENTATION AT THE NATIONAL LEVEL

45. In accordance with article 2, paragraph 1, of the Covenant, States parties are required to utilize "all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures" in the implementation of their Covenant obligations. Every State party has a margin of discretion in assessing which measures are most suitable to meet its specific circumstances. The Covenant, however, clearly imposes a duty on each State party to take whatever steps are necessary to ensure that everyone enjoys the Human Right to Water, as soon as possible. Any national measures

[208] See para. 23 for a definition of "third parties".

designed to realize the Human Right to Water should not interfere with the enjoyment of other human rights.

Legislation, strategies and policies

46. Existing legislation, strategies and policies should be reviewed to ensure that they are compatible with obligations arising from the Human Right to Water, and should be repealed, amended or changed if inconsistent with Covenant requirements.

47. The duty to take steps clearly imposes on States parties an obligation to adopt a national strategy or plan of action to realize the Human Right to Water. The strategy must: (*a*) be based upon human rights law and principles; (*b*) cover all aspects of the Human Right to Water and the corresponding obligations of States parties; (*c*) define clear objectives; (*d*) set targets or goals to be achieved and the time-frame for their achievement; (*e*) formulate adequate policies and corresponding benchmarks and indicators. The strategy should also establish institutional responsibility for the process; identify resources available to attain the objectives, targets and goals; allocate resources appropriately according to institutional responsibility; and establish accountability mechanisms to ensure the implementation of the strategy. When formulating and implementing their Human Right to Water national strategies, States parties should avail themselves of technical assistance and cooperation of the United Nations specialized agencies (see Part VI below).

48. The formulation and implementation of national water strategies and plans of action should respect, inter alia, the principles of non-discrimination and people's participation. The right of individuals and groups to participate in decision-making processes that may affect their exercise of the right to water must be an integral part of any policy, programme or strategy concerning water. Individuals and groups should be given full and equal access to information concerning water, water services and the environment, held by public authorities or third parties.

49. The national water strategy and plan of action should also be based on the principles of accountability, transparency and independence of the judiciary, since good governance is essential to the effective implementation of all human rights, including the realization of the Human Right to Water. In order to create a favorable climate for the realization of the right, States parties should take appropriate steps to ensure that the private business sector and civil society are aware of, and consider the importance of, the Human Right to Water in pursuing their activities.

50. States parties may find it advantageous to adopt framework legislation to operationalize their Human Right to Water strategy. Such legislation should include: (*a*) targets or goals to be attained and the time-frame for their achievement; (*b*) the means by which the purpose could be achieved; (*c*) the intended collaboration with civil society, private sector and international organizations; (*d*) institutional responsibility for the process; (*e*) national mechanisms for its monitoring; and (*f*) remedies and recourse procedures.

51. Steps should be taken to ensure there is sufficient coordination between the national ministries, regional and local authorities in order to reconcile water-related policies. Where implementation of the Human Right to Water has been delegated to regional or local authorities, the State party still retains the responsibility to comply with its Covenant obligations, and therefore should ensure that these authorities have at their disposal sufficient resources to maintain and extend the necessary water services and facilities. The States parties must further ensure that such authorities do not deny access to services on a discriminatory basis.

52. States parties are obliged to monitor effectively the realization of the Human Right to Water. In monitoring progress towards the realization of the Human Right to Water, States parties should identify the factors and difficulties affecting implementation of their obligations.

Indicators and benchmarks

53. To assist the monitoring process, Human Right to Water indicators should be identified in the national water strategies or plans of action. The indicators should be designed to monitor, at the national and international levels, the State party's obligations under articles 11, paragraph 1, and 12. Indicators should address the different components of adequate water (such as sufficiency, safety and acceptability, affordability and physical accessibility), be disaggregated by the prohibited grounds of discrimination, and cover all persons residing in the State party’s territorial jurisdiction or under their

control. States parties may obtain guidance on appropriate indicators from the ongoing work of WHO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), the International Labor Organization (ILO), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the United Nations Environment Programme (UNEP), the United Nations Development Programme (UNDP) and the United Nations Commission on Human Rights.

54. Having identified appropriate Human Right to Water indicators, States parties are invited to set appropriate national benchmarks in relation to each indicator.[209] During the periodic reporting procedure, the Committee will engage in a process of "scoping" with the State party. Scoping involves the joint consideration by the State party and the Committee of the indicators and national benchmarks which will then provide the targets to be achieved during the next reporting period. In the following five years, the State party will use these national benchmarks to help monitor its implementation of the Human Right to Water. Thereafter, in the subsequent reporting process, the State party and the Committee will consider whether or not the benchmarks have been achieved, and the reasons for any difficulties that may have been encountered (see General Comment No.14 (2000), para. 58). Further, when setting benchmarks and preparing their reports, States parties should utilize the extensive information and advisory services of specialized agencies with regard to data collection and desegregation.

Remedies and accountability

55. Any persons or groups who have been denied their right to water should have access to effective judicial or other appropriate remedies at both national and international levels (see General Comment No. 9 (1998), para. 4, and Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development).[210] The Committee notes that the right has been constitutionally entrenched by a number of States and has been subject to litigation before national courts. All victims of violations of the Human Right to Water should be entitled to adequate reparation, including restitution, compensation, satisfaction or guarantees of non-repetition. National ombudsmen, human rights commissions, and similar institutions should be permitted to address violations of the right.

56. Before any action that interferes with an individual's right to water is carried out by the State party, or by any other third party, the relevant authorities must ensure that such actions are performed in a manner warranted by law, compatible with the Covenant, and that comprises: (*a*) opportunity for genuine consultation with those affected; (*b*) timely and full disclosure of information on the proposed measures; (*c*) reasonable notice of proposed actions; (*d*) legal recourse and remedies for those affected; and (*e*) legal assistance for obtaining legal remedies (see also General Comments No. 4 (1991) and No. 7 (1997)). Where such action is based on a person's failure to pay for water their capacity to pay must be taken into account. Under no circumstances shall an individual be deprived of the minimum essential level of water.

57. The incorporation in the domestic legal order of international instruments recognizing the Human Right to Water can significantly enhance the scope and effectiveness of remedial measures and should be encouraged in all cases. Incorporation enables courts to adjudicate violations of the Human Right to Water, or at least the core obligations, by direct reference to the Covenant.

---

[209] See E. Riedel, "New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalise economic, social and cultural rights – The example of the right to health", in S. von Schorlemer (ed.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, pp. 345-358. The Committee notes, for example, the commitment in the 2002 World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation to halve, by the year 2015, the proportion of people who are unable to reach or to afford safe drinking water (as outlined in the Millennium Declaration) and the proportion of people who do not have access to basic sanitation.

[210] Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development (*Report of the United Nations Conference on Environment and Development,* see footnote 5 above), states with respect to environmental issues that "effective access to judicial and administrative proceedings, including remedy and redress, shall be provided".

58. Judges, adjudicators and members of the legal profession should be encouraged by States parties to pay greater attention to violations of the Human Right to Water in the exercise of their functions.

59. States parties should respect, protect, facilitate and promote the work of human rights advocates and other members of civil society with a view to assisting vulnerable or marginalized groups in the realization of their Human Right to Water.

VI. OBLIGATIONS OF ACTORS OTHER THAN STATES

60. United Nations agencies and other international organizations concerned with water, such as WHO, FAO, UNICEF, UNEP, UN-Habitat, ILO, UNDP, the International Fund for Agricultural Development (IFAD), as well as international organizations concerned with trade such as the World Trade Organization (WTO), should cooperate effectively with States parties, building on their respective expertise, in relation to the implementation of the Human Right to Water at the national level. The international financial institutions, notably the International Monetary Fund and the World Bank, should take into account the Human Right to Water in their lending policies, credit agreements, structural adjustment programmes and other development projects (see General Comment No. 2 (1990)), so that the enjoyment of the Human Right to Water is promoted. When examining the reports of States parties and their ability to meet the obligations to realize the Human Right to Water, the Committee will consider the effects of the assistance provided by all other actors. The incorporation of human rights law and principles in the programmes and policies by international organizations will greatly facilitate implementation of the Human Right to Water. The role of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, International Committee of the Red Cross, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), WHO and UNICEF, as well as non-governmental organizations and other associations, is of particular importance in relation to disaster relief and humanitarian assistance in times of emergencies. Priority in the provision of aid, distribution and management of water and water facilities should be given to the most vulnerable or marginalized groups of the population.

Annexe 2. Position de l'Union Européenne sur le droit à l'eau

COMMISSION EUROPÉENNE

Cabinet du Commissaire Louis Michel
Membre du Cabinet

24 AVR. 2007

Bruxelles, le
ID/cs/A 1218 (2007) D 622

Chère Madame,

Le Commissaire Michel a bien reçu votre lettre relative à la question du droit à l'cau ct il vous en remercie. Il m'a chargé de répondre en son nom.

Cette question nous interpelle particulièrement en raison de l'effort singulier que la Commission européenne a fourni lors des dernières années dans ce domaine, comme le Commissaire a d'ailleurs pu illustrer dans son discours à l'occasion de l'AMECE auquel vous vous référez. Je ne reviendrai donc pas sur tous les chiffres ainsi que les exemples concrets de notre coopération dans ce domaine.

La Commission considère que l'accès à l'eau est un besoin fondamental de l'être humain et que l'approvisionnement en eau et l'assainissement non seulement constituent en soi des services de base essentiels, mais contribuent également à atteindre les Objectifs du Millénaire du Développement (OMD). Cette position a été à la base du lancement de l'Initiative de l'UE pour l'Eau, inaugurée au Sommet Mondial du Développement Durable de Johannesbourg, en septcmbrc 2002.

L'accès à l'eau est également une priorité dans tous les programmes de la Commission européenne. Non seulement dans nos projets, mais aussi, comme le démontre l'Initiative pour l'Eau, au travers d'initiatives rassemblant la Commission européenne, les Etats membres de l'Union ainsi que les différents intervenants africains afin de renforcer le cadre politique, le dialogue, les stratégies nationales et la coordination des bailleurs de fonds autour de la réalisation de ce besoin.

Il n'existe pas de position officielle de l'UE pour le moment sur le développement d'un instrument juridique spécifique relatif au droit à l'eau. Dès lors, la Commission européenne agit dans ce domaine sous l'angle de la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Une perspective 'droits de l'homme' est recherchée dans les plans de développement nationaux et dans nos partenariats avec les pays tiers en ayant à l'esprit l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits, y compris ceux contenus dans le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels.

Nous suivrons cependant avec intérêt les débats qui auront lieu au sein d'enceintes privilégiées telles que le Conseil pour les Droits de l'Homme des Nations Unies qui a prévu de tenir un débat sur le droit à l'eau lors de sa session de septembre prochain.

Je vous prie d'agréer, Chère Madame, l'expression de mes sincères salutations.

Igor Driesmans

Annexe 3. Position de DFID sur le droit à l'eau

I Introduction

1. An estimated 1.1 billion people – one in six of the world's population – have to drink unsafe water everyday. About 1000 children under the age of 5 die every day from diarrhoea related to their lack of access to sufficient safe water. Despite this, many governments in developing countries do not give water and sanitation sufficient priority. At current rates of progress, Sub-Saharan Africa will fail to meet the Millennium Development Goal target, to halve by 2015 the proportion of people without sustainable access to safe drinking water.

2. In trying to address this global challenge, the international community, governments and civil society are paying increasing attention to recognition of the human right to water, in order to boost political commitment and action to tackle this issue and to empower individuals to demand action by governments. This paper sets out the UK government's position on the human right to water, and how it can help to improve access to water in developing countries.

II Is there a human right to water in international law?

3. Yes. The right to water is an element of "the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family" (Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights or ICESCR). The UK considers that the right to water entitles everyone to a sufficient amount of reasonably affordable and accessible water necessary for survival, i.e. drinking, cooking and personal hygiene.

4. As with other rights set out in the ICESCR, the right to an adequate standard of living are to be achieved progressively by states, within their available resources. The right to water is not a free-standing right or a right in customary international law. Nor is it derived from other rights such as the right to life. The right does not include water for industry, recreation or transport.

5. The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights' General Comment No. 15, contains some useful guidance for governments on how to meet their obligations. The UK does not accept the General Comment in its entirety but we regard it as an important contribution to the debate about what having a right to water means.

III How does the UK government interpret the human right to water?

6. When we refer to the "the human right to water" or (for convenience) to "the right to water", we refer to it as an element of the right to an adequate standard of living in the ICESCR, as set out in section II. The right to water

entitles everyone to sufficient, affordable, safe water for drinking, cooking and personal hygiene.

7. Water is a finite natural resource and essential for life. Water is required for many different purposes. The right to water means that priority in allocation must be given to water for drinking, cooking and personal hygiene needs. States must have regard to sustainability and for the need for the right to be realised by present and future generations.

8. It is up to each state to decide which measures are required to fulfil its obligations. However, states have a duty to take whatever steps they can to ensure that everyone enjoys the right to water, without discrimination. States must also monitor their progress in realising this right.

9. Whilst states have overall responsibility for ensuring realisation of the right to water, the manner in which services are provided, managed or regulated will be determined by each individual state. The right does not prescribe any particular model or role for public and private sectors or for civil society, and non state providers may be central to realising the right.

10. Water has to be accessible to everyone without discrimination. *Accessible* means reasonably physically and economically accessible. Economic accessibility means that water has to be reasonably affordable to consumers who pay for it delivered to their house or to a hand-pump or tap stand that they use. However, sustainable services must be based on a principle of cost recovery and people's ability to pay or contribute labour. Delivering safe water costs money but at the same time the needs of the poorest and most vulnerable must be reasonably accommodated within the systems and structures adopted by governments.

11. Since the right to water applies to everyone, states should give special attention to those individuals and groups who have traditionally faced difficulties in exercising this right. This is likely to mean that states:

(i) must seek to increase service delivery beyond those reached by existing networks;

(ii) cannot ignore more remote communities and must seek to address lagging regions and neglected rural communities;

(iii) must seek to ensure that those without tenure have access to water services on an equal basis to those with tenure;

(iv) must seek to protect the poorest and most vulnerable from exclusion through social, cultural, traditional, or other practices.

IV Why should DFID support developing countries in realising the human right to water?

12. DFID sees human rights as central to the development agenda and the fight against poverty. We are committed to working with developing country governments to assist them in implementing their human rights obligations and to empowering people living in poverty to claim their rights. We advocate a "rights based approach" to development, which incorporates the human rights principles of participation, inclusion and fulfilling obligation.

13. In our recent White Paper, *Eliminating world poverty: Making governance work for the poor*, we emphasise the importance of human rights for effective state-building and good governance. In addition, we state that one of three principles used to assess how UK aid will be provided is the partner government's commitment to respect for human rights and international obligations.

14. We believe that promoting the right to water will further our development aims. There are a number of important benefits to be gained from supporting the right:

(i) The right sets a standard, based on universally shared values. It is legally binding, and requires all ratifying states[1] to take steps, within their available resources, towards progressive realisation of the right.

(ii) The right gives people's demands for access to water legitimacy. It will help ensure that the poorest and most excluded consumers have sufficient voice to hold governments to account for their obligations.

(iii) The right to water encompasses the range of principles which underpin all human rights such as participation, inclusion and accountability. These principles help to ensure that the *process* of planning and delivering water services is also respectful of human rights, strengthening the case for incorporating good practice, such as poor people's participation in decision-making processes.

(iv) Since everyone can claim equal entitlement to human rights, the right to water takes us beyond the Millennium Development Goal target and gives states responsibility for ensuring reasonable access to safe water for all, including the poorest and most socially excluded. This means that states must seek to ensure that the steps they take are non-discriminatory. They must seek to take specific measures to meet the needs of the poorest and of those individuals and groups who have traditionally faced difficulties in exercising this right.

(v) Sustainable methods of delivering water services, including cost recovery, are not automatically equitable or affordable. In order to

[1] States that have ratified the ICESCR

meet their obligations, states must seek to take specific measures to address the issue of affordability.

(vi) The right requires governments to put in place an adequate system for monitoring progress.

V How will DFID support implementation of the human right to water?

15. We will support partner governments to fulfil their obligations under the ICESCR and we will strengthen the ability of people living in poverty to claim their right to water. We will review and update our policies and programmes in line with our commitment to supporting the right to water.

16. National development policies can be a starting point for turning human rights into plans and action. Where appropriate, we will discuss how the right to water can be realised in particular countries in the context of dialogue over poverty reduction strategies and other national development strategies.

17. Our programme activities to support the right to water may include:

(i) strengthening political and policy support for meeting the needs of the poorest;

(ii) helping to make public institutions more accountable to the poor, including supporting improved access to information, where appropriate;

(iii) building the capacity of those with duties to fulfil the right;

(iv) supporting measures to tackle discrimination and social and cultural practices which exclude particular groups from accessing services;

(v) strengthening the legal and policy framework for accessing water;

(vi) supporting public expenditure reviews and other analysis of budget allocation to ensure that water service provision is targeting poor people;

(vii) supporting national and local monitoring systems (with disaggregated data), including state reporting on treaty obligations;

(viii) supporting measures to raise awareness of the right to water;

(ix) supporting measures to increase poor people's voice and participation in processes which affect their rights;

(x) strengthening the capacity of poor and excluded groups to make claims through legal, political and social channels, including support for community advocacy and action.

Annexe 4. UNHCR, réfugiés et droit à l'eau

Article published in WATERLINES, an international journal of appropriate technologies for water supply and sanitation. Vol. 24, No. 3, p12-14 January 2006

The Right to Water & Protecting Refugees

Dinesh Shrestha and Aidan A. Cronin
UNHCR, Technical Support Section, 94. Rue de Montbrillant, 1202 Geneva, Switzerland, Email SHRESTHD@unhcr.org, CRONIN@unhcr.org

Background

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has the mandate on behalf of the international community to pursue protection, assistance and solutions for refugees. This entails a fundamental responsibility of providing legal security (asylum, non-refoulement and full enjoyment of human rights), physical safety (against natural or man-made threats) and material assistance (basic necessities of life). Provision of water cuts across all of these areas as it is a basic human right for the survival, health and well-being of the refugees.

The basic principles for the provision of drinking water are similar across all humanitarian settings but it takes on particular significance in a refugee operation due to the extreme vulnerability of refugees and their dependency on external help. These people are marginalized from access to normal services, and are often located in inhospitable living environments and insecure regions of the world. Furthermore, refugee groups are typically made of 70 to 80% women and children who bear the brunt of water collecting activities.

Refugees' Right to Water

Timely and adequate provision of clean water to refugees is of special importance given that they have traditionally faced difficulties in fully exercising their rights and are very prone to exploitation. The right to water for refugees revolves around UDHR (Universal Declaration of Human Rights, 1948) Article 25: "*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and his family*".

The right to water was explicitly recognized and has become an international priority when in late 2002 ECOSOC (Economics and Social Council), a UN organ and the supervisory body for International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), adopted a "General Comment" stressing "*The human right to drinking water is fundamental for life and health*".

The General Comment also drew specially attention to UNHCR's beneficiaries and urged state parties to ensure that: "*Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons and returnees have access to adequate drinking water whether they stay in camps or in urban area. ...They should be granted the right to water in the same conditions as nationals.*"

The situation on the ground

The literature abounds with examples of a lack of access to clean water in refugee situations and the consequences. In the summer of 1994 more than one million Rwandans fled the genocide in their country to the neighboring DRC. There as many as 60,000 died from a vicious cycle of water shortage and, inevitably, cholera (UNHCR, 2003). A survey in 2004 suggested that 42% of school-going children in Kyangwali camp (Uganda) were regularly diverted from their school programmes to help their mothers collect water (AAH, 2004). A nutritional survey report conducted in refugee camps in Eastern Chad in May 2004 noted that the mean reported time required for water collection was almost 6 hours, most households used unsafe water sources and

that there was a high prevalence of malnourished children with reported diarrhoeal diseases (CDC, 2004). An MSF report from northern Uganda provided even a grimmer picture highlighting that people had to queue for three hours a day for water with an average availability of <3 liters per person per day. Those searching for water outside the camps risked being attacked by LRA fighters and so were compelled to gather contaminated water from unhygienic sources (MSF, 2005). Inequalities in water distribution across Kakuma camp (Northern Kenya) was a direct factor in a cholera outbreak there (Fig. 1; Cronin, 2005).

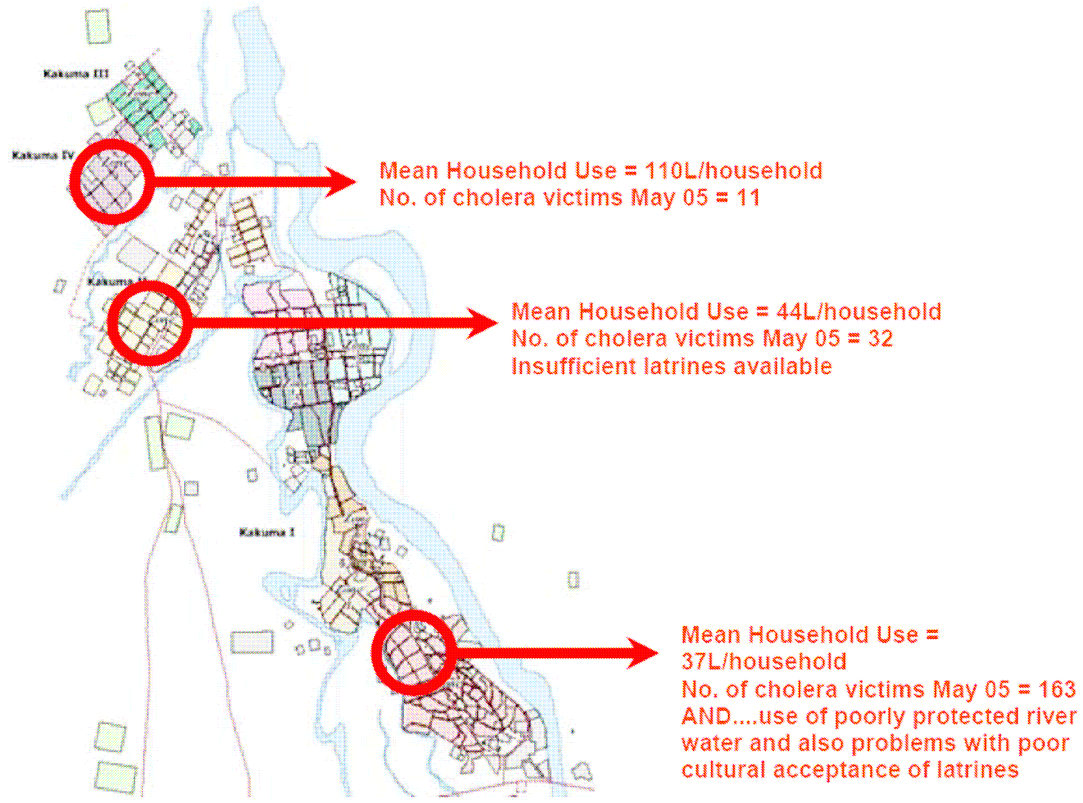


Figure 1 – Map of Kakuma camp, Kenya, showing how the area with the lowest household mean water consumption was the hardest hit by the cholera outbreak. The use of average camp-wide water consumption figures (~16L litres/person/day in this case) often hides such inequalities in distribution.

80% of all refugees are women and children – this camp is in El Aiun, Algeria.

To better understand the situation on the ground and to enable better monitoring and planning and improve services, UNHCR initiated an annual systematic data collection from its major refugee camps (approximately 130 worldwide) on the level of services in key sectors from 2003. It revealed that, in fact, the attention to this vital sector remains far from being satisfactory in several camps. Also planned are in-depth analyses of those cases of deficient services in order to better understand the level of physical and social burden on refugee women and children, who are mainly responsible for fetching water. This is expected to improve services and contribute towards the Office's efforts in developing result-based management strategies.

Access to Water in Refugee Situations

Water provision as a right and a function of UNHCR's protection mandate does not fully reflect on the fact that provision of clean water, and other essential services like food, health, sanitation, shelter and education for that matter, is central to refugee dignity, and not merely for their health and well-being.

In a refugee situation, it should go beyond **'what'** (i.e. 20L per person per day of clean water, important as this is and, unfortunately, as of yet not universally attained for refugees) should be provided, but should also include **'how'** water is supplied and/or collected. **'How'** water is managed is based on UNHCR's and its partners' many years of experience of dealing with refugees and gives rise to common observations with strong protection concerns, especially linked to women and children. UNHCR water programmes therefore strive to ensure:

Women and children bear the brunt of the water collection activities. These refugees from Darfur are staying at Bahai spontanous settlement, Chad

- sufficient water for basic needs to each and every person throughout the camp including schools and health posts and adequate containers for household storage;
- acceptability and safety of the water supplied and regular monitoring for faecal contamination;
- water distribution points are located centrally along safe access paths and are within 200m from the dwellings with minimum waiting time;
- water distribution time and duration are planned according to users' convenience and cultural habits; this is normally limited to daylight hours so that the physical safety of the users is not compromised;
- sustainable exploitation of the available water sources and minimisation of associated environmental impacts to help develop a good rapport with the host community and uphold the institution of asylum.
- controlled discharge and drainage of wastewater and stormwater to avoid water-induced hazards in the camp and the vicinity;
- refugees and other stakeholders are empowered and encouraged to participate in all stages of a project with equal representation of women;
- education is not hindered by children (especially girls) having to fetch water during school hours;
- effective co-ordination of all actors in a refugee camp working in the water, sanitation, drainage, vector control and environmental protection sectors which is essential to optimise the quality of service provision;
- promotion of harmonious living in a community setting, while respecting individual requirements of different ethnic groups residing in the same camp.

Social costs of water collection

These guiding principles for water supply in refugee situations are built on the core values that help enhance dignity and protection of the persons of concern to UNHCR. This means, in practical terms, that there is equitable distribution of water so that it does not become a source of power that can be abused for sexual or commercial exploitation. Safe access to water points is important to minimise the potential for gender-based violence. Access and distance to the collection point is also important as it affects the amount of energy expenditure spent on this task and time. In fact a woman collecting water for a family of four from a water-point at 200 m away

People need to feel safe when they collect water – children at Kyangwali camp, Uganda

from her house would spend on average about 15 percent of her standard distributed ration (which is just 2,100 kilocalories per day) on this task alone. Gender and minority voices also need to be heard in the water sector. As Clifton and Gell (2001) point out 'communities are safer and more resilient to crisis when they are more egalitarian, and when all social groups are empowered in a way that enables them to contribute their respective opinions and resources'.

Indeed all groups with special needs, such the elderly and unaccompanied minors, disabled and HIV/AIDS patients, must be facilitated and encouraged in the water supply and management processes.

Conclusions

Ensuring improved access to and the availability of adequate amounts of water in refugee settings are central to the protection of these marginalised peoples. UNHCR has joined hands with its partners (102 in total in 2005) in implementing a range of water sector activities in its operations all over the world. These partners include government bodies, Non-Governmental Organisations (38 international NGOs are currently in partnership with UNHCR) and experts drawn from standby agreements with RedR-Australia and the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). By virtue of its operation base primarily in the rural and remote areas of developing countries, UNHCR's work in the water sector in both refugee and returnee areas is supporting the Millennium Development Goals and such work is vital to build capacity and help sustainable long-term solutions for the refugees. The challenge ahead is to maintain and improve the vital water sector, often with limited resources (funds and appropriate technical staff) in the difficult political, security and physical environment, which is the case often in a refugee setting.

Disclaimer: *The views expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the United Nations.*

References

AAH (2004) *Impact of inadequate safe water resources on the "Acholi-Pii caseload" refugees in Kyangwali refugee settlement, Hoima district, Uganda*, Aktion Afrika Hilfe, 22pp.

CDC (2004) *Emergency malnutrition and mortality surveys conducted among Sudanese refugees and Chadian villagers*, June 2004, Centre for Communicable Diseases and Prevention, pp.82.

Cronin, A.A., (2005) *Mission to Kakuma refugee camp to address a cholera outbreak*, UNHCR Technical Support Section Mission Report 05/02.

Clifton, D., Gell., F., (2001) Saving and protecting lives by empowering women, *Gender and Development*, Vol. 9, No. 3, p8-18.

MSF (2005) Peter Muller communication to Rueters, July 11, 2005

UNHCR (2000) *Handbook for Emergencies*, Geneva, Switzerland, 405pp.

UNHCR (2003) Three Days to Live, Refugees Magazine, Vol. 3, No. 132, p22-23

Annexe 5.Déclaration de la DIEPA (10 novembre 1981)

35/18. Proclamation of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade[2]

The General Assembly,

Deeply concerned that a large part of the world's population does not have reasonable access to safe and ample water supplies and that an even larger part is without adequate sanitation facilities,

Concerned also that the plight of that population will not improve significantly unless there is a major commitment and effort on the part of Governments and of the international community to bring about the necessary changes,

Recalling that Habitat: United Nat ; Conference on Human Settlements called for Governments to adopt programmes to provide safe drinking water for all by 1990, if possible,[3]

Recalling further that in the Mar del Plata Action Plan, the United Nations Water Conference called for the designation of the decade 1981-1990 as the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade,[4]

Noting with satisfaction the growing efforts by Governments and by intergovernmental and non-governmental organizations, in response to that Plan, to increase the flow of technical and financial co-operation to developing countries in water supply and sanitation,

Recalling also its resolution 34/191 of 18 December 1979, by which it decided to hold a special one-day meeting to launch formally the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade,

Bearing in mind resolution 25, entitled "International Drinking Water Supply and Sanitation Decade", adopted on 30 July 1980 by the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace,[5]

1. *Proclaims* the period 1981-1990 as the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, during which Member States will assume a commitment to bring about a substantial improvement in the standards and levels of services in drinking water supply and sanitation by the year 1990;

2. *Calls upon* Governments which have not yet done so to develop the necessary policies and set the targets to this end, to take all appropriate steps for their implementation, to set sufficiently high priorities for the activities concerned and to mobilize adequate resources to achieve their targets for the Decade;

3. *Urges* Governments to strengthen, as appropriate, their institutional frameworks for carrying out these activities, to mobilize the necessary technical expertise at all levels and, in general, to heighten popular awareness and support through education and public participation programmes;

4. *Calls upon* Governments, organs, organizations and bodies of the United Nations system and other intergovernmental and non-governmental organizations concerned to continue and, if possible, to increase their technical and financial co-operation with developing countries in order to enable them to attain the targets they have set, and to continue also their efforts to co-ordinate their activities so as to maximize the impact of their assistance to developing countries;

5. *Calls upon* the regional commissions to review periodically, on the basis of national reports, the progress being made by the Governments of their respective regions in establishing national targets and carrying out programmes to attain those targets;

6. *Decides* to review at its fortieth session the progress made towards the attainment of the Decade's national and international goals, as outlined in the report of the Secretary-General concerning the present situation and prospects relative to the Decade,[6] and requests the Secretary-General, in consultation with the Administrative Committee on Co-ordination, to prepare a comprehensive analysis of the situation on the basis of progress reports by Governments and by the international organizations concerned and to submit it to the General Assembly at that session through the Economic and Social Council.

55th plenary meeting
10 November 1980

35/53. United Nations Institute for Training and Research

A

REPORT OF THE EXECUTIVE DIRECTOR

The General Assembly,

Recalling its resolutions 3201 (S-VI) and 3202 (S-VI) of 1 May 1974, containing the Declaration and the Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order,

Recalling its resolution 3281 (XXIX) of 12 December 1974, containing the Charter of Economic Rights and Duties of States,

Recalling also its resolution 3362 (S-VII) of 16 September 1975, by which it set in motion measures that form the basis and framework for the work of the competent bodies and organizations of the United Nations system,

Recalling further its resolution 34/17 of 9 November 1979 on the United Nations Institute for Training and Research,

Acknowledging the value of the research and "futures studies" undertaken by the United Nations Institute for Training and Research,

Recognizing the role of the United Nations Institute for Training and Research in assisting, through training and other services within its mandate, members of permanent missions to the United Nations and other national officials concerned with the work of the United Nations,

1. *Takes note with appreciation* of the report of the Executive Director of the United Nations Institute for Training and Research[7] and of his introductory statement on 2 October 1980;[8]

[2] See also sect. I, foot-note 10, and sect. X.B.3, decision 35/405.

[3] See *Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May-11 June 1976* (United Nations publication, Sales No. E.76.IV.7 and corrigendum), chap. II, recommendation C.12.

[4] See *Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, 14-25 March 1977* (United Nations publication, Sales No. E.77.II.A.12 and corrigendum), chap. I, para. 15.

[5] See *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Copenhagen, 14-30 July 1980* (United Nations publication, Sales No. E.80.IV.3 and corrigendum), chap. I, sect. B.

[6] A/35/367.

[7] *Official Records of the General Assembly, Thirty-fifth Session, Supplement No. 14* (A/35/14).

[8] *Ibid., Thirty-fifth Session, Second Committee*, 6th meeting, paras. 18-25.